

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS (PPGD)
MESTRADO EM DIREITO

PAULA DA CUNHA DUARTE

**A INTEGRAÇÃO LOCAL DOS REFUGIADOS NO BRASIL: UMA
ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DOS INSTRUMENTOS
LEGAIS INTERNACIONAIS E NACIONAIS SOBRE REFÚGIO.**

Rio de Janeiro

2019

PAULA DA CUNHA DUARTE

**A INTEGRAÇÃO LOCAL DOS REFUGIADOS NO BRASIL: UMA
ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DOS INSTRUMENTOS
LEGAIS INTERNACIONAIS E NACIONAIS SOBRE REFÚGIO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Rio de Janeiro
2019

AGRADECIMENTOS

Finalizo esta etapa em minha vida acadêmica e profissional, certa de que sua realização não seria possível sem o apoio e presença de pessoas que, direta e indiretamente, me auxiliaram nesta caminhada.

Agradeço à minha orientadora, Claudia Gurgel, pela excelente orientação e conselhos, fundamentais para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho.

Agradeço aos meus pais, Angela da Cunha Ruediger e Eduardo Ramos Duarte, e minha irmã Fernanda da Cunha Duarte, que sempre acreditaram em mim e me deram apoio incondicional, me incentivando sempre a buscar o meu melhor.

Agradeço às minhas irmãs, Julia da Cunha Ruediger e Tatiana Terra Ruediger, e meu padrasto, Marco Aurelio Ruediger, que sempre estiveram presentes para que eu pudesse tirar o melhor proveito desta jornada.

Agradeço ao meu irmão e amigo, Alessandro do Nascimento Garritano, pelo companheirismo e conselhos em todos os momentos que precisei.

Agradeço a Diego Chaga de Souza, pelo carinho, paciência e apoio constante.

Agradeço aos meus amigos, em especial Maria Carolina Muniz, Maria Rufino, Antonia Muniz, Marcella Sotto-Maior, Mariana Correa, Anna Luiza Souza, Mariana Conte, Nicolas Arena Paliologo, Joana Vaz, por todo o estímulo e risadas, necessários para espairecer e poder concluir esta etapa.

RESUMO

Este projeto tem como objetivo analisar se as atuais políticas públicas para a integração local de refugiados formuladas e implementadas pelo Estado brasileiro (a nível estadual e municipal) indicam que o país, na qualidade de Estado federado, está caminhando para dar efetividade aos compromissos internacionais e nacionais assumidos para o acolhimento deste grupo de indivíduos. A pesquisa foi desenvolvida a partir das seguintes etapas: primeiro foram mapeados os instrumentos legais firmados pelo Brasil, tanto no âmbito externo quanto no doméstico, que ditam as obrigações assumidas frente aos refugiados em território nacional. Em seguida, foi realizada pesquisa documental e de campo para a coleta de dados e informações a respeito das políticas públicas existentes. Diante do arcabouço jurídico em vigor no país, os resultados evidenciam que tais políticas são escassas, sendo forçoso concluir que o Brasil não efetiva os compromissos assumidos. Diante disto, tecem-se considerações finais sobre os motivos e possíveis soluções para que o Estado possa enfrentar adequadamente esta problemática.

Palavras-chave: Refugiados. Integração local. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The objective of this project is to analyze whether the current public policies for the local integration of refugees formulated and implemented by the Brazilian State (at the state and municipal level) indicate that the country, as a federal state, is moving towards to guarantee the obligations to this group of individuals. The research was developed from the following stages: first, the legal instruments signed by Brazil were mapped, both in the external and in the domestic sphere, to dictate the obligations assumed towards the refugees in the national territory. Then, documentary and field research was carried out to collect data and information on existing public policies. The results show that such policies are scarce in the country, and leads to the conclusion that Brazilian State does not implement the commitments assumed. In view of this, final considerations are made on the reasons and possible solutions so that the State can adequately address this problem.

Key-words: Refugee. Local integration. Public Policy.

LISTA DE QUADROS

Gráfico 1 – Solicitações de refugiados de 2011 a 2017.....	96
Gráfico 2 – Principais nacionalidades dos solicitantes de refúgio.....	97
Gráfico 3 – Principais nacionalidades dos refugiados reconhecidos.....	97
Gráfico 4 – Solicitações de refúgio apresentadas por haitianos (2010 a 2017).	102
Gráfico 5 – Solicitações de refúgio apresentadas por venezuelanos (2010 a 2017).....	106

LISTA DE ABREVIÇÕES E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CNIG	Conselho Nacional de Migração
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
OIT	Organização Internacional do Trabalho
MINUSTAH	a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MINUJUSTH	Missão das Nações Unidas para o apoio à Justiça no Haiti
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNRRA	<i>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. REFÚGIO: PRECEDENTES HISTÓRICOS	18
1.1 Evolução dos direitos humanos e a dignidade da pessoa humana	19
1.2 Direito Internacional dos Direitos Humanos	24
1.2.1 Precedentes históricos do Direito Internacional dos Direitos Humanos ..	26
1.2.2 A concretização do Direito Internacional dos Direitos Humanos	30
1.3 Direito Internacional dos Refugiados	32
1.3.1 Evolução histórica	33
2. PRINCÍPIOS E NORMAS PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: ANÁLISE DO ARCABOUÇO JURÍDICO EM VIGOR	47
2.1 A proteção internacional dos refugiados	47
2.1.1 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967	49
2.1.2 A Declaração de Cartagena de 1984	56
2.1.3 Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes e seus Pactos Globais	60
2.2 A legislação brasileira para a proteção dos refugiados	63
2.2.1 Precedentes históricos da proteção dos refugiados no Brasil	64
2.2.2 Constituição Federal de 1988	66
2.2.3 Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados	69
2.2.4 Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração) e Lei 13.684 de 21 de junho de 2018	75
3. A INTEGRAÇÃO LOCAL: INDEFINIÇÕES E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA ACOLHIDA DO REFUGIADO NO PAÍS DE DESTINO	78
3.1 “Refugiado”: a abrangência do conceito	81
3.1.1 Expressões que se confundem com o termo “refúgio”	83
3.2 A integração local como solução duradoura para os refugiados	89
3.2.1 A importância da integração local	89
4. OS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS NA REALIDADE BRASILEIRA: ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO	96
4.1 O atual panorama do refúgio no Brasil	96

4.2 Haitianos e venezuelanos: nacionalidades que mais solicitam refúgio no Estado brasileiro	99
4.2.1 Breve histórico dos fluxos migratórios no Brasil	99
4.2.2 O ingresso de haitianos em território brasileiro	101
4.2.3 O ingresso de venezuelanos em território brasileiro	106
4.3 Políticas públicas para integração local: A metodologia utilizada para a pesquisa de campo	109
4.3.1 Resultados encontrados.....	111
4.3.2 Casos de estudo	112
4.3.2.1 Estado do Rio de Janeiro e capital	113
4.3.2.2 Estado de São Paulo e capital	115
4.3.2.3 Estado de Minas Gerais e capital	116
4.3.2.4 Distrito Federal	116
4.3.2.5 Estado do Mato Grosso do Sul e capital	117
4.3.2.6 Estado de Goiás e capital.....	117
4.3.2.7 Estado do Paraná e capital	118
4.3.2.8 Estado do Rio Grande do Sul e capital.....	120
4.3.2.9 Estado de Santa Catarina e capital	122
4.3.2.10 Estado do Amazonas e capital	122
CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
ANEXOS	148

INTRODUÇÃO

A sociedade internacional enfrenta, atualmente, a maior crise humanitária de deslocamento forçado de indivíduos que se veem obrigados a deixar seus lares, em razão, *inter alia*, de cenários de violência, grave crise econômica e/ou perseguição política, em diferentes regiões do mundo. Neste cenário, incluem-se os refugiados, pessoas que deixam seus países de origem ou de residência habitual para cruzar fronteiras internacionais e buscar proteção em outro Estado, a fim de evitar a maciça violação de seus direitos humanos.

Conforme o mais recente relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), “*Global Trends – Forced Displacement in 2017*”, até o final de 2017 computou-se a cifra de 25,4 milhões de refugiados espalhados pelo mundo. Deste total, 68% eram provenientes de apenas cinco países: República Árabe da Síria (6,3 milhões de refugiados), Afeganistão (2,6 milhões), Sudão do Sul (2,4 milhão), Mianmar (1,2 milhão) e Somália (986.400 mil).¹ Em termos gerais, no período de 2011 a 2017, houve um aumento de, aproximadamente, 67% em apenas sete anos² do quantitativo total destes indivíduos. Os números indicam ser esta a maior crise de refugiados já enfrentada pela sociedade internacional.

Apesar da gravidade da atual situação, por não se tratar de um tema propriamente recente, já existem instrumentos internacionais objetivando a proteção destes indivíduos, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, adotada em 28 de julho de 1951, e o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados. Estes são, atualmente, os principais diplomas legais sobre o tema no âmbito internacional, dos quais 142 países são signatários,³ dentre eles, o Brasil.⁴

¹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Global Trends – Forced Displacement in 2017*. UNHCR, Geneva, 2017. p. 3.

² Em 2011, foram registrados 15,2 milhões de refugiados no mundo, conforme o relatório UNHCR - *Global Trends 2011*.

³ 145 países são signatários da Convenção de 1951; 146 países são signatários do Protocolo de 1967, conforme informações do ACNUR atualizadas até 17 de abril de 2015. Disponível em < <https://www.unhcr.org/3b73b0d63.pdf> >. Acesso em 06/01/2019.

Também merece destaque dois documentos regionais criados para tratar da situação vivenciada na África e na América Latina, respectivamente. São eles: a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA),⁵ em vigor desde 20 de junho de 1974, e a Declaração de Cartagena de novembro de 1984, redigida com vistas a abordar o contexto vivenciado nas Américas.

Relevante citar também a recente adoção da “Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes”, assinada em 19 de setembro de 2016 por todos os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas. Este documento prevê um conjunto de compromissos para enfrentar a situação envolvendo refugiados e migrantes. A fim de concretizar estes compromissos, ao longo de 2018 foram realizadas negociações para a elaborar dois pactos globais, um versando sobre migrantes e outro sobre refugiados, com o objetivo de melhor compartilhar o peso entre os Estados, bem como a responsabilidade de acolhê-los e apoiá-los. Em Conferências realizada no mês de dezembro de 2018, ambos os pactos foram concluídos e adotados por 164 Estados.⁶⁻⁷

Não obstante a importância dessas iniciativas e esforços por parte da sociedade internacional, a questão precisa ser analisada a partir da conjuntura interna dos países que recebem estes indivíduos. Em virtude do crescente fluxo de refugiados, diversas Nações têm se deparado com a necessidade de formular e implementar novos instrumentos legais e políticas públicas ou adaptar aqueles já existentes, inclusive para fazer frente aos compromissos assumidos tanto no plano internacional, quanto no doméstico.

À luz do Direito Internacional dos Refugiados (HOLBORN, 1939; ANDRADE, 1996; HATHWAY, 2005; JUBILUT, 2007), vertente do Direito

⁴ A Convenção de 1951 foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, com nova redação dada pelo Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989. Já o Protocolo de 1967 foi inserido na ordem nacional pelo Decreto nº 70.946/1972.

⁵ Como a Convenção da Organização de Unidade Africana é voltada especificamente para os refugiados na África, este instrumento não será aprofundado no presente trabalho, tendo em vista que o foco será nos diplomas aplicáveis ao Brasil.

⁶ UNITED NATIONS. Governments adopt UN global migration pact to help ‘prevent suffering and chaos’. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2018/12/1028041>. Acesso em 06/01/2019.

⁷ Não obstante a presença do Brasil e seu comprometimento em adotar os Pactos Globais sobre Migração e Refúgio, em dezembro o atual Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, manifestou nas redes sociais que o país iria se dissociar dos Pactos no decorrer do Governo de Jair Bolsonaro, Presidente eleito em 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/10/internacional/1544438184_274731.html. Acesso em 06/01/2019.

Internacional dos Direitos Humanos, os Estados devem garantir os direitos dos refugiados sob três aspectos: acolhimento, proteção e integração local. O acolhimento se refere ao auxílio, quando da chegada do refugiado no país de acolhida. Já a proteção consiste em aplicar devidamente o arcabouço jurídico pertinente, para garantir sua estadia de forma legal e segura. A integração, por sua vez, se traduz em dar as condições para que o refugiado se estabeleça no país de acolhida e possa, assim, reconstruir sua vida. Uma das formas de promover esta integração se dá através da formulação e implementação de políticas públicas pelo Estado que recebe pessoas em situação de refúgio.

O Brasil é um dos países que assumiu no âmbito internacional o compromisso de garantir os direitos dos refugiados e assisti-los em seu território, tendo em vista ter ratificado a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, bem assim ter editado a lei 9.474/97, diploma nacional sobre o refúgio.

Até o final de 2017, computou-se a cifra de 10.145 refugiados reconhecidos pelo Governo Brasileiro e 86.007 solicitações de reconhecimento ainda em trâmite.⁸ Apesar de o número de refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro ser ínfimo perto do quadro mundial (segundo dados do ACNUR (UNHCR, 2018, p. 6), 2,7 milhões obtiveram o status de refugiados pelos demais países, apenas em 2017), este contingente não pode ser ignorado. Diante disto, o país vem, há alguns anos, se deparando com a necessidade de se adaptar a tal realidade.

O presente trabalho tem por objetivo responder a seguinte pergunta: as atuais políticas públicas estaduais e municipais para refugiados,⁹ que tenham como foco sua integração local, indicam que o Brasil está caminhando para dar efetividade aos compromissos internacionais e nacionais assumidos para o acolhimento deste grupo de indivíduos?

Ressalva-se que não se pretende aferir se as políticas implementadas cumprem com o objetivo de integrar os refugiados, mas sim mapear se o país

⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/CONARE. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 03/01/2019

⁹ Importante ressaltar que o foco do trabalho será no que vem sendo desenvolvido por atores estatais, não obstante o papel fundamental exercido pelas sociedades não governamentais, sejam elas nacionais ou internacionais.

vem implementando políticas para este fim, para cumprir com tais compromissos assumidos.

O trabalho de dissertação está estruturado em quatro capítulos: após esta introdução, o primeiro capítulo terá como ponto de partida a exposição de breves considerações sobre os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana. Em seguida, serão analisados os precedentes históricos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados.

O segundo capítulo irá tratar dos princípios e diplomas internacionais e nacionais para a proteção e integração dos refugiados, que atualmente estão em vigor e servem como diretrizes para pautar as políticas públicas a eles direcionadas. A escolha por dedicar um capítulo específico para a exposição deste arcabouço jurídico e principiológico justifica-se pelo objetivo do presente trabalho, de analisar se o Brasil tem conseguido ou não concretizar as responsabilidades assumidas no âmbito internacional e doméstico, tendo em vista as políticas públicas até então elaboradas - tópico abordado no quarto capítulo.

O terceiro capítulo irá aprofundar duas relevantes temáticas para a pesquisa. A primeira delas se refere ao debate sobre a abrangência do termo “refugiado”, bem como os diferentes institutos que com ele se confundem (*i.e.*, asilo e migração forçada). O segundo foco será a abordagem de aspectos da integração local dos refugiados. Tendo em vista ser essa uma das bases para a efetivação dos direitos dos refugiados no país de acolhida, pretende-se expor, em um primeiro momento, debates teóricos sobre o tema, para, em seguida, abordar a importância de integrar estes indivíduos na nova comunidade em que estão inseridos.

O quarto e último capítulo tem como objeto a exposição do quadro fático acerca do tema. Primeiramente, será apresentado um panorama atual sobre o refúgio no Brasil. Em seguida, serão analisados os dois maiores fluxos de solicitantes no país, os haitianos e venezuelanos. A escolha por uma abordagem mais detalhada destes fluxos se justifica pelo fato de que, não obstante serem os que mais solicitam refúgio, estes indivíduos não se enquadram na definição legal de “refugiados”, positivada nos tratados internacionais sobre o tema e na lei nacional sobre refúgio (lei 9.474/97). Esta é

uma questão importante, pois remete à abrangência do conceito de “refugiados” exposta no terceiro capítulo e influencia diretamente no público-alvo das políticas de integração local.

Em seguida, será apresentada a pesquisa de campo realizada, que consistiu em mapear as políticas públicas brasileiras para a integração local de refugiados. Esta parte dedica-se à exposição e análise dos dados, bem como às informações obtidas junto às secretarias estaduais e dos municípios-capitais.

A coleta de dados ocorreu por meio do envio de *e-mails* para as secretarias¹⁰ dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal,¹¹ bem como para as secretarias dos municípios que são capitais.¹² A mensagem enviada¹³ indagava aos seus remetentes se tinham conhecimento de políticas públicas implementadas ou em vias de implementação, que fossem voltadas especificamente para o fim de promover a integração local dos refugiados. As poucas respostas positivas revelam a incipiência do país quanto à implementação ou formulação de tais políticas.

Relevante esclarecer que não foi feito um recorte quanto às políticas, com foco, por exemplo, em áreas específicas (como educação, moradia ou trabalho), pois a pesquisa empírica exposta no quarto capítulo revelou serem escassas as iniciativas implementadas no país. Diante disto, se optou por tratar da integração local de forma mais genérica.

Após esta exposição, na última seção serão tecidas considerações finais acerca dos resultados obtidos no capítulo anterior, à luz do arcabouço jurídico internacional e nacional sobre o refúgio. Diante dos dados colhidos e da exposição teórica sobre o arcabouço jurídico e principiológico analisado no

¹⁰ A escolha das secretarias foi feita com base na missão institucional (descrita nos respectivos sítios eletrônicos) e sua correlação com o escopo do trabalho.

¹¹ Ao todo foram enviados 1.247 *e-mails* para as secretarias estaduais.

¹² Ao todo foram enviados 784 *e-mails* para as secretarias municipais.

¹³ O texto padrão enviado para cada *e-mail*: “cumprimentando cordialmente; Apresento-me; Sou Paula Duarte, e atualmente curso o mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), no qual realizo pesquisa acerca das políticas públicas que estão sendo desenvolvidas a nível local para a integração dos diversos refugiados atualmente no território brasileiro. Em razão disso, peço a sua colaboração em minha pesquisa no sentido de informar se em sua cidade há o implemento ou vias de ser implementada política pública voltada especificamente esse fim? Em caso negativo, saberia me informar alguma outra cidade que tenha desenvolvido política(s) para este grupo de indivíduos? Desde já agradeço vossa atenção e a possibilidade de uma abertura de canal para comunicação.”.

decorrer do presente trabalho, parece forçoso reconhecer que o cenário brasileiro atual não apresenta indícios de que o país vem cumprindo, de forma satisfatória, os compromissos internacionais e nacionais assumidos.

É inegável que existem esforços para o desenvolvimento destas políticas, principalmente no âmbito estatal. No entanto, considerando o tamanho do país, o contingente de refugiados e solicitantes de refúgio, bem como os ditames legais que regem a matéria, há muito a ser feito para a efetiva concretização das obrigações assumidas para a garantia dos direitos destes indivíduos.

1. REFÚGIO: PRECEDENTES HISTÓRICOS

A proteção da pessoa humana no plano internacional ocorre através de um amplo sistema jurídico, composto por três vertentes: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário.¹⁴

Enquanto a primeira tem um foco mais abrangente, abarcando em seu escopo a salvaguarda do ser humano em geral, “consagrando direitos e garantias que têm por propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, sobretudo em suas relações com o poder público” (TRINDADE, 2006, p. 412), as outras duas possuem um campo protetivo mais restrito, ocupando-se, primordialmente, (i) de indivíduos enquadrados como refugiados; e (ii) vítimas de conflitos armados, respectivamente.

Ao pesquisar as políticas públicas brasileiras de integração local de refugiados à luz do arcabouço jurídico em vigor no Brasil, é importante analisar as duas primeiras vertentes citadas. Esse caminho se justifica pelo fato de o Direito Internacional dos Refugiados ser a principal fonte para a tutela internacional destas pessoas, bem assim, em razão da aplicação complementar do Direito Internacional dos Direitos Humanos ao tema. Ambos são responsáveis por reger a entrada e permanência de refugiados no país de acolhida, determinando obrigações e diretrizes para o adequado acolhimento e integração local. Nas palavras de Flávia Piovesan (2001, p. 37):

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal

¹⁴ Liliana Jubilut aponta que não seria pacífico na doutrina a existência de um único sistema com três vertentes, havendo, quem defenda, serem três sistemas distintos, mas complementares. É o caso de Christophe Swinarski. Segundo a autora: “a contrariedade dessa corrente, e, em especial, desse doutrinador, se encontra focalizada mais na denominação de um grande sistema de proteção de Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* do que da idéia em si; cf. SWINARSKI, C. *Aulas proferidas na matéria Transições Democráticas e o Legado do Autoritarismo* (documento oral), Curso de Ciência Política, Pós Graduação, FFLCH, USP, outubro-dezembro/2002. Talvez se a expressão adotada fosse Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana as críticas fossem abrandadas” (JUBILUT, 2007; 57-58).

Apesar disso, a corrente majoritária é no sentido de que essas seriam as três vertentes do sistema de proteção internacional da pessoa humana (TRINDADE, 1996; SOARES, 2002; JUBILUT, 2007; PIOVESAN, 2013, RAMOS, 2017).

que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção.

A autora aponta ainda que a complementaridade destas duas vertentes se verifica em quatro momentos. O primeiro se dá anteriormente ao refúgio, ocasião em que direitos como a vida, igualdade, não discriminação, liberdade e segurança devem ser respeitados. O segundo se refere à saída do país de origem, em que é preciso garantir a liberdade de movimento e o direito de deixar qualquer país. O terceiro consiste no período do refúgio, no qual é preciso proteger a igualdade perante à lei na determinação do *status* do refugiado e o direito de não ser devolvido (princípio da não devolução ou princípio do *non-refoulement*). Por fim, o quarto e último momento seria a solução duradoura do problema dos refugiados, quando é preciso respeitar seus direitos humanos no país receptor (PIOVESAN, 2001, p. 44-49). Neste último, se enquadra a integração local, considerada uma das soluções duradouras para a garantia dos direitos dos refugiados no país de acolhida.¹⁵

Para melhor compreensão do tema, será feita, adiante, uma breve exposição acerca do processo evolutivo dos direitos humanos, pretendendo-se, assim, evidenciar o desenvolvimento da proteção internacional da pessoa humana. Em seguida, serão feitas considerações sobre os precedentes históricos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados.

1.1 Evolução dos direitos humanos e a dignidade da pessoa humana

Os direitos humanos podem ser entendidos como um conjunto de direitos indispensáveis para uma vida digna, pautada nos pilares da liberdade, da igualdade e da dignidade (RAMOS, 2017, p. 29). Por uma concepção

¹⁵ Conforme será abordado no terceiro capítulo deste trabalho, a promoção de soluções duradouras pode ocorrer de três formas: repatriação voluntária, reassentamento e integração local.

contemporânea, são concebidos como uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, em que dois valores fundamentais, a igualdade e a liberdade, se conjugam e se completam (PIOVESAN, 2013, p. 75). É o que prevê o quinto item da Declaração e Programação da Ação de Viena de 1993:¹⁶

5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e eqüitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

A evolução dos direitos humanos teria passado por quatro processos: conversão em direito positivo (positivação); generalização; internacionalização; e especificação (BARBA, *apud* BOBBIO, 1993, p. 26).

O primeiro – positivação – pode ser definido como “a passagem da discussão filosófica ao Direito positivo” (GARCIA, 2006, p. 4). Esta fase teve origem entre o final do século XV e o século XVI, com as revoluções populares que eclodiram na Inglaterra, França e Estados Unidos, em decorrência da percepção de que certos direitos deveriam ser assegurados para resguardar a vida e a dignidade do homem (JUBILUT, 2007, p. 54). As populações de tais países se rebelaram contra os respectivos Estados absolutistas e lutaram para afirmar seus direitos de liberdade e limitar o poder estatal.

Esse processo culminou na criação dos primeiros documentos legais para a proteção dos direitos humanos: *Bill of Rights* (1668), na Inglaterra; Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776) e a Constituição Americana (1778), ambos nos Estados Unidos; Declaração do Homem e do Cidadão (1789), na França. Assim, surgiram novas ordens estatais, concretizando a primeira etapa da evolução dos direitos humanos (JUBILUT, 2007, p. 55). Esta fase é doutrinariamente conhecida como a primeira geração

¹⁶ A Declaração e Programação da Ação de Viena de 1993 foi adotada na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida entre os dias 14 e 25 de junho do mesmo ano.

dos direitos humanos, referente aos direitos que exigem uma prestação negativa do Estado.

A segunda fase – generalização – consiste na “extensão do reconhecimento e proteção dos direitos de uma classe a todos os membros de uma comunidade como consequência da luta pela igualdade real” (GARCIA, 2006, p. 4). É a segunda geração dos direitos humanos, formada pelos direitos ditos positivos, *i.e.*, que demandam uma prestação positiva do Estado.

A positivação permitiu a generalização, pois a previsão expressa dos direitos humanos em leis nacionais transformou os indivíduos em titulares de tais direitos no interior de seus Estados, permitindo que eles pudessem reivindicá-los.

Esta nova realidade desencadeou o início do terceiro processo de evolução dos direitos humanos, sua internacionalização, que consistiu na transcendência da proteção desses direitos para além das fronteiras nacionais, em virtude, principalmente, das nefastas consequências da Segunda Guerra Mundial. Este processo teve início com a Declaração Universal dos Direitos do Humanos de 1948¹⁷⁻¹⁸ e continuou a se desenvolver com a adoção, em 1966, dos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, o Pacto dos Direitos Civis e Políticos¹⁹ e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.²⁰ Nas palavras de Jubilut (2007, p. 56):

Diz-se internacionalização, pois foi a partir dela que direitos essenciais passaram a ser assegurados não somente pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados soberanos, mas também pela ordem internacional,⁸⁸ já que, ao aprovarem, no

¹⁷ A Declaração Internacional dos Direitos Humanos foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris através da Resolução 217 A (III), em 10 de dezembro de 1948.

¹⁸ Sobre a Declaração Universal de Direitos Humanos, Jubilut (2007, p. 56, nota 88) destaca que “antes desse documento, outros compromissos internacionais de proteção aos direitos humanos já haviam sido firmados, tais como regras contra a escravidão, normas de Direito Internacional do Trabalho patrocinadas pela Organização Internacional do Trabalho [OIT], normas patrocinadas pela Liga das Nações e a Declaração Americana de Direitos Humanos, criada pela Organização dos Estados Americanos. Apesar disso, a Declaração Universal de Direitos do Homem é tida como o marco inicial da elaboração de um verdadeiro sistema internacional de proteção aos direitos humanos, decorrendo de tal fato a sua importância”.

¹⁹ O Pacto dos Direitos Civis e Políticos foi adotado e aberto para assinatura, ratificação e adesão pela Resolução nº 2200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Sua entrada em vigor na ordem internacional ocorreu em 23 de março de 1976.

²⁰ O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado e aberto para assinatura, ratificação e adesão pela Resolução nº 2200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Sua entrada em vigor na ordem internacional ocorreu em 03 de janeiro de 1976.

âmbito da Assembléia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), os Estados assumiram o compromisso internacional de respeitá-los e garanti-los.

Este processo de internacionalização (e conseqüente universalização) implicou na criação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, tema aprofundado no próximo tópicó deste capítulo.

Por fim, retomando ao processo de evolução dos direitos humanos, a quarta etapa seria a especificação, segundo a qual considera “a pessoa em situação concreta para atribuir-lhe direitos seja como titular de direitos como criança, idoso, como mulher, como consumidor, etc., ou como alvo de direitos como o de um meio ambiente saudável ou à paz” (GARCIA, 2006, p. 4). É o que se entende hoje como direitos de terceira geração ou direitos difusos.

Intrinsicamente ligada ao processo evolutivo dos direitos humanos está a dignidade da pessoa humana, definida por Ingo Sarlet (2001, p. 60) como:

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

Assim, na seara do processo de internacionalização dos direitos humanos, o princípio da dignidade da pessoa humana se torna “um fim a ser buscado pelo Estado e pela sociedade”. Após a Segunda Guerra, este princípio passa a ser incorporado aos principais documentos internacionais, como na Carta da Organização das Nações Unidas (1945),²¹⁻²² na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948),²³ bem como em outros tratados e pactos

²¹ A Carta da Organização das Nações Unidas foi assinada em São Francisco, no dia 26 de junho de 1945, ao fim da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. Entrou em vigor no dia 24 de outubro de 1945. Informações disponíveis em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em 03/01/2019.

²² Doravante designada “Carta da ONU”.

²³ Doravante designada “Declaração de 1948”.

internacionais, desempenhando papel central no discurso sobre direitos humanos (BARROSO, 2010, p. 4-5).

O termo “dignidade humana” é mencionado no preâmbulo da Carta da ONU²⁴ como causa da criação desta organização internacional, bem como no preâmbulo da Declaração de 1948,²⁵ para justificar sua adoção. Após esta positivação, inúmeras Constituições passaram a prevê-lo. Interessante notar que no período de 1900 a 1944 apenas cinco países faziam referência à “dignidade humana” em seus textos constitucionais,²⁶ ao passo que, com o término da Segunda Guerra, este número subiu para 162 (SHULZTINER & CARMI, 2014, p. 465).

Esta ampla positivação da dignidade da pessoa humana, em conjunto com a evolução dos direitos humanos, foram processos importantes para salvaguardar a pessoa humana. No entanto, um dos maiores desafios em relação aos direitos dos homens não é a sua fundamentação, mas sua proteção. Conforme assevera Norberto Bobbio (1998, p. 17):

²⁴ Preâmbulo da Carta das Nações Unidas: “NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em 06/02/2019.

²⁵ Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, (...) Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, (...) Agora portanto a Assembléia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 06/02/2019.

²⁶ Constituição do México, de 5 de Fevereiro de 1917 (Mex.); Constituição de Weimar, da Alemanha, de 1919 (art. 151); Constituição da Finlândia, de 1919, Sec. 1(1); Constituição da Irlanda, de 1922 (preâmbulo); Constituição de Cuba, de 1940 (art. 20) (SHULZTINER & CARMI, 2014; 464, nota 14)

Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Se fazia, portanto, imprescindível a construção de um sistema protetivo eficiente. Diante desta perspectiva, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacionais dos Refugiados foram sendo moldados, a fim de resguardar, em última instância, a dignidade humana.

1.2 Direito Internacional dos Direitos Humanos

Apesar de atualmente haver um maior consenso sobre o que se deve considerar como direitos humanos, foi um longo e árduo caminho até se chegar ao resultado do processo de internacionalização e universalização de tais direitos: a consolidação do que hoje se entende como Direito Internacional dos Direitos Humanos. Thomas Buergenthal o define como o ramo do Direito que cuida, de um lado, da proteção de indivíduos e grupos contra violação de seus direitos internacionalmente garantidos, e, de outro, da promoção de tais direitos (BUERGENTHAL, 2009, p. 1). Nesta seção serão apresentados os precedentes históricos que possibilitaram o desenvolvimento desta vertente jurídica.

Mas antes de adentrar na exposição de tais precedentes, necessário destacar duas questões centrais neste processo. A primeira delas foi a redefinição e o alcance do tradicional conceito de soberania estatal. Esta definição clássica de soberania é atribuída a Jean Bodin, que a traduz como o maior, absoluto e perpétuo poder sobre todos os cidadãos e assuntos em uma nação (BODIN, 1955, p. 84). As constantes violações de direitos humanos decorrentes de inúmeros acontecimentos históricos (Primeira e Segunda Guerras, Revolução Russa, guerras civis, etc.) despertaram a percepção de que esta soberania deveria sofrer limitações nas hipóteses em que o Estado se tornava o algoz, ao invés de protetor da pessoa humana.

A segunda questão central consistiu na resignificação do *status* do indivíduo no cenário internacional, que passou a ser visto como sujeito de direito internacional ao lado dos Estados (PIOVESAN, 2013, p. 188). De acordo com Jeremy Bentham, a noção tradicional de “direito internacional” (*international law*), se referia às “transações mútuas entre soberanias”, segundo a qual demandas entre Estados soberanos poderiam ser objeto das leis adotadas no âmbito internacional, enquanto que demandas envolvendo indivíduos deveriam ser decididas pelas leis e tribunais internos de cada Estado (BENTHAN, 2000, p. 236). Ou seja, apenas os Estados seriam sujeitos de direito no âmbito internacional.

Este cenário só começou a ser modificado com o fim da Segunda Guerra. Sobre o tema, Louis Henkin (1994, p. 33) disserta:

Até a Segunda Guerra Mundial, o sistema de Estados era um sistema "liberal" de Estados independentes, "impermeáveis" e "monolíticos". Seu princípio cardinal e seu principal valor eram que os Estados deveriam deixar um ao outro em paz. Em meados do século, após a terrível guerra, o sistema produziu uma lei sem precedentes para esse fim: a Carta das Nações Unidas (Artigo 2 (4)) proibiu a guerra e outros usos da força por qualquer Estado contra a integridade territorial ou independência política de outro Estado. (tradução nossa)²⁷

Estas duas questões serviram como pano de fundo de todo este processo do desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e justificam seus precedentes, a seguir apresentados.

²⁷ No original: “Until the Second World War, the system of states was a “liberal” system of independent, “impermeable,” “monolithic” states. Its cardinal principle, and its principal value, was that states should leave each other alone. At mid-century, after terrible war, the system produced unprecedented law to that end: the United Nations Charter (Article 2(4)) outlawed war and other uses of force by any state against the territorial integrity or political independence of another state.”.

1.2.1 Precedentes históricos do Direito Internacional dos Direitos Humanos

É possível destacar cinco importantes precedentes históricos do processo de desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos: (i) a intervenção humanitária; (ii) a responsabilidade do Estado por danos causados a estrangeiros; (iii) a Liga das Nações (*Mandates and Minorities System of the League of Nations*); (iv) a Organização Internacional do Trabalho; e (v) o Direito Internacional Humanitário (BUERGHENTAL, 2009, p. 1-2; PIOVESAN, 2013, p. 187-188).²⁸

O primeiro deles – a intervenção humanitária – reconhecia a legalidade de intervenção por um ou mais Estados no território de outro Estado, com o objetivo de cessar o desrespeito aos direitos da sua população local, quando o grau de violação fosse tal que chocasse a comunidade internacional. Ainda que a intervenção sob a justificativa de fins humanitários tenha dissimulado os reais motivos de invasões de determinadas nações sobre outras (econômico, político), foi um importante exemplo dos limites internacionalmente concebidos à liberdade de um Estado no tratamento dispensado aos seus nacionais (BUERGHENTAL, 2009, p. 3).²⁹

²⁸ Buerghental cita cinco precedentes históricos (intervenção humanitária, responsabilidade do Estado por danos causados a estrangeiros; proteção de minorias, sistema de Mandatos e Minorias da Liga das Nações e o Direito Internacional Humanitário), enquanto Piovesan menciona três (Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho). Optou-se por condensá-los nos cinco precedentes listados.

²⁹ A possibilidade de intervenção militar por um ou mais Estados para cessar violações de Direitos Humanos é uma prática ainda utilizada, mas que gera controvérsias na prática e na doutrina, quanto à sua legalidade (BROWNLIE, 2008; BUERGHENTAL, 2009; HURD, 2011). Inclusive, a Carta da ONU prevê como um de seus princípios que os Estados-membros devem se abster de ameaçar ou efetivamente utilizar a força contra outro Estado (artigo 2º, inciso 4). No entanto, existem instrumentos legais em vigor que explicitamente permitem tal intervenção, como é o caso do Ato Constitutivo da União Africana de 11 de julho de 2000, ao prever em seu artigo 4º o direito da União de intervir em um Estado Membro, após decisão da Assembleia, em razão de graves circunstâncias, como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade.

A título de exemplo, registra-se também o *Policy Paper* do governo britânico, “*Syria action – UK government legal position*”, publicado em 14 de abril de 2018, a respeito do posicionamento deste Governo acerca da ação militar do Reino Unido na Síria: “Ao Reino Unido é permitido, sob o direito internacional, a título excepcional, tomar medidas a fim de aliviar o enorme sofrimento humanitário. A base legal para o uso da força é a intervenção humanitária, que requer três condições a serem atendidas: (i) haver evidências convincentes, geralmente aceitas pela comunidade internacional como um todo, de extrema dificuldade humanitária em grande escala, requerendo alívio urgente; (ii) deve ser objetivamente claro que não há alternativa

O segundo precedente – a responsabilidade do Estado por danos causados a estrangeiros – se traduz no antigo reconhecimento do Direito Internacional de que um Estado deveria tratar estrangeiros de acordo com padrões mínimos de civilização e justiça. Em razão do não reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional, na hipótese de um Estado violar seus direitos, este respondia perante o Estado de origem do indivíduo, vale dizer, era ele quem possuía legitimidade no âmbito internacional para questionar a violação perpetrada. Disputas envolvendo Estados em razão de violações a direitos de estrangeiros eram comumente resolvidas pela via diplomática (BUERGHENTAL, 2009, p. 15-16).

Com a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem assim da ascensão do ser humano como sujeito de direito internacional, o homem passou a ter o direito de demandar em seu próprio nome a responsabilização de um Estado por violações a seus direitos fundamentais.

O terceiro precedente – a Liga das Nações –, também contribuiu para a redefinição dos limites da soberania estatal. Criada através do Tratado de Versalhes, em 28 de junho de 1919, com o fim da Primeira Guerra Mundial, esta organização tinha como objetivo promover a cooperação internacional e alcançar a paz e segurança internacionais.³⁰

viável ao uso da força para vidas serem salvas; e (iii) o uso da força deve ser necessário e proporcional ao objetivo de aliviar o sofrimento humanitário e deve ser estritamente limitado no tempo e no alcance para este objetivo (ou seja, o mínimo necessário para atingir esse objetivo e para nenhum outro fim).”. (tradução nossa).

No original: “*The UK is permitted under international law, on an exceptional basis, to take measures in order to alleviate overwhelming humanitarian suffering. The legal basis for the use of force is humanitarian intervention, which requires three conditions to be met: (i) there is convincing evidence, generally accepted by the international community as a whole, of extreme humanitarian distress on a large scale, requiring immediate and urgent relief; (ii) it must be objectively clear that there is no practicable alternative to the use of force if lives are to be saved; and (iii) the proposed use of force must be necessary and proportionate to the aim of relief of humanitarian suffering and must be strictly limited in time and in scope to this aim (i.e. the minimum necessary to achieve that end and for no other purpose).*”.

Íntegra da Carta da ONU disponível em: <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>. Acesso em 03/01/2019.

“Ato Constitutivo da União Africana” disponível em: https://au.int/sites/default/files/pages/32020-file-constitutiveact_en.pdf. Acesso em 03/01/2019.

“Policy Paper “Syria action – UK government legal position” disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position>. Acesso em 03/01/2019.

³⁰ Conforme previsão da Parte 1 do Tratado de Versalhes de 1919, no original: “*THE HIGH CONTRACTING PARTIES, In order to promote international co-operation and to achieve international peace and security (...) Agree to this Covenant of the League of Nations.*”

Trazia em seu bojo disposições referentes aos direitos humanos, como normas genéricas sobre condições dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças (artigo 23, a); tráfico de mulheres e crianças (artigo 23, c); e controle e prevenção de doenças (artigo 23, f). Além disso, no artigo 22 do citado instrumento, foi instituído o Sistema de Mandatos (*Mandates System*), através do qual um membro designado administraria antigas colônias e territórios africanos e asiáticos antes dominados pelos derrotados na guerra, até que tais localidades tivessem condições de se tornar independentes.³¹

Outra contribuição por parte da Liga das Nações para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos foi seu papel na proteção internacional das minorias, através de um Sistema de Minorias (*Minorities System*).³² Após o fim da Primeira Grande Guerra, novos Estados foram criados ou se tornaram independentes, muitos deles contendo minorias étnicas e religiosas. Diante disto, a Liga visava garantir a proteção desses indivíduos assegurando que tais Estados se comprometessem a não discriminá-los, através da adoção de tratados.³³ Para dar efetividade a estes instrumentos, foi estabelecido o Sistema de Minorias, por meio do qual as vítimas de violações

³¹ Artigo 22: “Para aquelas colônias e territórios que, como consequência da guerra tardia, deixaram de estar sob a soberania dos Estados que antes os governavam e que são habitados por povos que ainda não são capazes de permanecer sozinhos sob as condições árduas do mundo moderno, deve-se aplicar o princípio de que o bem-estar e o desenvolvimento de tais povos formam uma confiança sagrada da civilização e que os valores mobiliários para o desempenho dessa confiança devem ser incorporados neste Pacto.

O melhor método para dar efeito prático a esse princípio é que a tutela de tais povos deve ser confiada a nações avançadas que, em razão de seus recursos, sua experiência ou sua posição geográfica, possam assumir melhor essa responsabilidade e que estejam dispostas a aceitá-la. e que esta tutela deveria ser exercida por eles como Mandatários em nome da Liga” (tradução nossa).

No original: “*To those colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant.*

The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it, and that this tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League.”.

³² O Tratado de Versalhes não regulava especificamente esta matéria sobre a proteção de minorias.

³³ A título de exemplo destes tratados para a proteção de minorias, destacam-se: o Tratado entre o Principal Aliado e Potências Associadas e a Polônia (*Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Poland*), de 29 de junho de 1919 (ver artigo 7);

Íntegra deste tratado disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1919Parisv13/ch29>. Acesso em 03/01/2019.

de seus direitos poderiam submeter petições ao Conselho do Órgão, para que fossem tomadas as providências necessárias (BUERGHENTAL, 2009, p. 12-13).

Em 18 de abril de 1946, a Assembleia da Liga das Nações oficialmente dissolveu esta organização, reconhecendo sua sucessão pela Organização das Nações Unidas, criada em 1945, para os mesmos fins aos quais a Liga havia sido concebida.³⁴

O quarto precedente foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Assim como a Liga das Nações, também nasceu a partir do Tratado de Versalhes, que trazia as normas sobre sua constituição na Parte XIII, dos artigos 387 a 427. Estes dispositivos afirmavam que os Estados-membros reconheciam que as condições de trabalho implicavam para muitos indivíduos injustiça, miséria e privações que afrontavam seus direitos, tais como ausência de regulamentação da jornada de trabalho, patamares salariais que não garantiam uma vida digna, falta de proteção contra doenças e acidentes resultantes da atividade profissional, etc. A OIT foi concebida para coibir essas e outras práticas, se traduzindo como mais uma forma de limitar a soberania estatal.

O último precedente histórico listado, o Direito Internacional Humanitário, também denominado “Direito Internacional de Guerra”, é definido como o Direito aplicável a situações de guerra, para impor limites à atuação do Estado e garantir a preservação dos direitos fundamentais daqueles envolvidos em situações bélicas, independente do lado que estivessem defendendo (PIOVESAN, 2013, p. 188-189).

Se até então a visão que prevalecia era quanto à impossibilidade de interferência na jurisdição doméstica de cada Estado nacional, em virtude da

³⁴ A “Resolução para a Dissolução da Liga das Nações”, adotada pela Assembleia em 18 de abril de 1946, dispôs em seu texto: “A Assembleia da Liga das Nações, Considerando que a Carta das Nações Unidas criou, para propósitos da mesma natureza daqueles para os quais a Liga das Nações foi estabelecida, uma organização internacional conhecida como Nações Unidas para a qual todas os Estados podem ser admitidos como membros na condição prescrita pela Carta e a qual a grande maioria dos membros da Liga já pertence” (tradução nossa).

No original: “*The Assembly of the League of Nations, Considering that the Charter of the United Nations has created, for purposes of the same nature as those for which the League of Nations was established, an international organization known as the United Nations to which all States may be admitted as Members on the condition prescribed by the Charter and to which the great majority of the Members of the League already belong*”.

concepção tradicional de soberania estatal, estes precedentes foram mitigando tal entendimento e, assim, abrindo espaço para a construção do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que alçava o indivíduo à condição de sujeito internacional e não apenas de objeto, transpondo a proteção dos direitos humanos para além da jurisdição nacional.

1.2.2 A concretização do Direito Internacional dos Direitos Humanos

Os precedentes expostos na seção anterior, aliados às atrocidades decorrentes da Segunda Guerra Mundial, despertaram a sociedade internacional para a necessidade de consolidar um sistema que efetivamente protegesse o homem e resguardasse seus direitos e garantias fundamentais, a fim de preservar, em última instância, sua dignidade humana. Sobre o tema, vale trazer à baila os dizeres de Thomas Buergenthal (2009, p. 3):

O moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos é um fenômeno do pós-guerra. Seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos humanos da era Hitler e à crença de que parte dessas violações poderiam ser prevenidas se um efeito sistema de proteção internacional de direitos humanos existisse.

Em 10 de dezembro de 1948, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos,³⁵ que consagrou direitos de diferentes ordens – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Este instrumento foi essencial para a introdução do que deve ser compreendido por direitos humanos e a importância de sua proteção.

³⁵ A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 não é um tratado, mas sim, como o próprio nome diz, uma declaração. Isto suscita discussão doutrinária e fática sobre sua força vinculante. André de Carvalho resume os três entendimentos sobre o tema (2017, p. 50): "(i) aqueles que consideram que a DUDH possui força vinculante por se constituir em interpretação autêntica do termo 'direitos humanos', previsto na Carta das Nações Unidas (tratado, ou seja, tem força vinculante); (ii) há aqueles que sustentam que a DUDH possui força vinculante por representar o costume internacional sobre a matéria; (iii) há, finalmente, aqueles que defendem que a DUDH representa tão somente a *soft law* na matéria, que consiste em um conjunto de normas ainda não vinculantes, mas que buscam orientar a ação futura dos Estados para que, então, venha a ter força vinculante".

A Declaração de 1948 propiciou o efetivo surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, tendo conferido suporte axiológico e unidade valorativa a esta área do Direito, através da ênfase em três aspectos: a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos (PIOVESAN, 2005, p. 45). Richard B. Bilder (2004, p. 3) discorre sobre este campo do Direito, asseverando:

O movimento internacional dos direitos humanos baseia-se no conceito de que toda nação tem uma obrigação de respeitar os direitos humanos de seus cidadãos e que as outras nações e a comunidade internacional tem o direito, e a responsabilidade, de protestar caso Estados não adiram a essa obrigação. O direito internacional dos direitos humanos consiste em um corpo de regras internacionais, procedimentos, e instituições desenvolvidas para a implementação deste conceito e para a promoção do respeito aos direitos humanos em todos os países. Enquanto o direito internacional dos direitos humanos foca nas regras internacionais, procedimentos e instituições, tipicamente também requer no mínimo algum conhecimento e sensibilidade quanto ao direito doméstico dos países. (...) De fato, considerando que o direito internacional é geralmente aplicável apenas aos estados e normalmente pode não criar direitos diretamente exigíveis por indivíduos em cortes nacionais, o direito internacional dos direitos humanos poderá ser mais efetivo apenas se cada estado tornar estas regras parte de seus sistemas legais domésticos.

Além da Declaração de 1948, diversos tratados direcionados à proteção do homem como sujeito de direitos fundamentais foram sendo criados e adotados por muitos países, em virtude da percepção de que um efetivo sistema jurídico de proteção poderia assegurar (ou no mínimo auxiliar) a punição pela violação de tais direitos.³⁶

Tendo em vista que o Direito Internacional dos Direitos Humanos visava a proteção da pessoa humana em tempos de paz, fazia-se necessária a criação de outros sistemas para lidar com situações específicas, como a dos refugiados. Esta percepção culminou na criação do Direito Internacional dos Refugiados, a ser abordado no tópico seguinte.

³⁶ A título de exemplo, cita-se: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979.

1.3 Direito Internacional dos Refugiados

O Direito Internacional dos Refugiados, ao lado do o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Humanitário, formam o tripé normativo internacional à efetivação da proteção internacional da pessoa humana. No entanto, tem como escopo específico a proteção dos direitos humanos daquelas pessoas que se enquadram como refugiadas.

Um breve histórico do desenvolvimento do sistema normativo do Direito Internacional dos Refugiados, com foco nas principais instituições e instrumentos legais referentes ao assunto, se revela importante para a melhor análise e compreensão do tema. Conforme aponta Fischel de Andrade (1996, p. 4):

No afã de se buscarem soluções para essa questão [“problema dos refugiados”], pouca atenção tem sido dada às experiências resultantes da fase histórica do Direito Internacional dos Refugiados: vários são os motivos para tal conduta, podendo-se citar, em especial, a escassa e por vezes contraditória literatura analítica atinente à essa fase, e a crença de que, por serem fenômenos substancialmente diferentes, em pouco poderia a fase histórica colaborar para o estudo de soluções aplicáveis à fase contemporânea do Direito Internacional dos Refugiados.

Esta segunda assertiva não encontra respaldo na realidade. O estudo do desenvolvimento histórico-jurídico-institucional do Direito Internacional dos Refugiados em muito pode contribuir para o aperfeiçoamento desse ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos. (...)

Crê-se, portanto, que apesar de serem fenômenos diferenciados, por características aparentemente dessemelhantes, os fluxos de refugiados da fase histórica do Direito Internacional dos Refugiados têm papel de extrema importância quando da análise dos problemas presentes e das soluções futuras a serem levadas a cabo nesse campo de discussão.

Diante do objetivo do presente trabalho de analisar as políticas públicas para a integração local de refugiados à luz do arcabouço jurídico em vigor no

Brasil, pretende-se, com a exposição a seguir, dar suporte para uma melhor análise do tema.

1.3.1 Evolução histórica

A presença de indivíduos que precisam se deslocar forçadamente de seu país de origem ou residência habitual em virtude de guerras, conflitos e perseguições remonta aos primórdios da humanidade. A História aponta a existência de regras para refúgio desde a Grécia antiga, Roma, Egito e Mesopotâmia, época em que o instituto era marcado pelo caráter religioso, concedido por força de perseguição religiosa (BARRETO, 2010).

Apesar disto, a questão dos refugiados passou a ser debatida pela sociedade internacional apenas no início do século XX, em virtude de determinados acontecimentos históricos que trouxeram gradativamente luz ao tema: a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), as Guerras nos Balcãs (1912-1913), os conflitos no Cáucaso (1918-1921) e a Guerra Grego-Turca (1919-1922).³⁷

No entanto, o acontecimento que mais chamou a atenção acerca da necessidade de resguardar os direitos desses indivíduos foi o contingente proveniente da Revolução Russa de 1917. Estima-se que um a dois milhões de russos deixaram o território no período de 1918 e 1922, em virtude da Revolução Bolchevique (novembro de 1917), do colapso das frentes anti-bolcheviques na Rússia europeia (1919-1920), da fome de 1921 e do fim da

³⁷ Sobre o tema, ANDRADE (1996, p. 47/48): “Com o início da Primeira Grande Guerra, os turcos tiveram o apoio dos armênios, que participaram das batalhas dando-lhes suporte em troca de uma promessa de independência, após a conclusão das hostilidades. A derrota em algumas campanhas fez com que os turcos desconfiassem de seus companheiros, o que resultou em massacres pavorosos, ensejando o primeiro genocídio organizado do século XX. Ao fim da Primeira Grande Guerra, menos de 10% dos armênios cristãos ainda permaneciam em seus lares. Os armênios da Transcaucásia, entretantes, organizaram uma República independente, proclamada em 28 de maio de 1918, cuja capital se situava em Erivan; (...). A República teve vida curta: no outono de 1920, a Turquia invadiu Erivan, que, para escapar da destruição total, concluiu um tratado com a Rússia, assinado aos 10 de agosto de 1920; em 1922, o governo soviético tomou o controle da República da Armênia e expulsou os membros armênios que se encontravam no poder, sem que, contudo, nenhuma medida fosse tomada com vista a restringir o uso da língua e da cultura armênias; logo em seguida, a República da Armênia foi incorporada à URSS”.

resistência dos “russos brancos” na Sibéria (1921)³⁸ (ANDRADE, 1996, p. 33; JAEGER, 2001).

Estes conflitos foram o estopim para a criação de diversos órgãos ao longo dos anos, instituídos com o objetivo de enfrentar a situação vigente. Em razão de a comunidade internacional encarar como passageira a problemática dos refugiados, tais órgãos eram estabelecidos por período de tempo limitado.

O primeiro deles, fundado em 1921 pela Liga das Nações, foi o Alto Comissariado para Refugiados Russos,³⁹ que deveria existir por dez anos. Iniciava-se, assim, a proteção internacional dos refugiados.

Ao Alto Comissariado de 1921 foram incumbidas as tarefas de definir a situação jurídica dos refugiados russos,⁴⁰ administrar sua repatriação ou reassentamento em países que aceitassem recebê-los, bem como providenciar-lhes trabalhos e prestar atividades de socorro e assistência, com o auxílio de outras entidades filantrópicas (ANDRADE, 1996, p. 42). Foi presidido, à época, pelo diplomata e humanitário norueguês, Fridtjof Nansen, que assumiu o cargo em 1º de novembro de 1921 até sua morte, no ano de 1930.

Nansen é considerado o pai fundador da proteção internacional dos refugiados, tendo exercido papel de extrema importância na Liga das Nações, principalmente quanto à assistência humanitária.⁴¹ Foi responsável pela difícil tarefa de definir o *status* legal destes indivíduos como refugiados e lhes providenciar empregos nos países de acolhida ou sua repatriação (o objetivo era auxiliar a integração local, tendo em vista que retornar ao país de origem

³⁸ Para um maior aprofundamento sobre a questão dos refugiados durante a Revolução Russa, ver ANDRADE, 1996, p. 33 e seguintes.

³⁹ Doravante denominado “Alto Comissariado de 1921”.

⁴⁰ Inicialmente, o mandato do Alto Comissariado abarcava apenas a assistência aos refugiados russos. Isso foi modificado a partir de 1923, quando passou a englobar outros grupos, como os armênios, assírios, assírios-caldeus, turcos e montenegrinos (ANDRADE, ano, p. 47, 50; JUBILUT, 2007, p. 76). Depois dos refugiados russos, os armênios foram o maior grupo de refugiados em razão das guerras da época, somando cerca de 300.000 e 400.000. Pessoas (ANDRADE, ano, 50). Destaca-se ainda que eles foram o primeiro povo da história a sofrer um genocídio (JUBILUT, 2007, p. 75).

⁴¹ Dentre alguns de seus trabalhos, destaca-se: o incansável apoio ao sistema de segurança coletivo, no qual as disputas entre os Estados deveriam ser resolvidas através da justiça internacional e diplomacia, ao invés do uso de forças militares; a repatriação de prisioneiros russos da Revolução Rússia (em menos de dois anos, cerca de meio milhão de prisioneiros de guerra puderam voltar para suas casas, graças ao trabalho de Nansen). Em 1922, Nansen recebeu o Prêmio Nobel da Paz por seu trabalho com os refugiados e utilizou o dinheiro recebido para assistência humanitária, primordialmente na Ucrânia (CHETAIL, 2003, p. 5).

não era uma opção). Durante seu mandato, buscou auxiliar no reassentamento, repatriação voluntária e na integração local destas pessoas, que são consideradas as soluções duradouras do regime de proteção dos refugiados. (CHETAIL, 2003, p. 4).

Uma de suas contribuições mais importantes foi a criação de um documento de identidade para refugiados (o denominado “Passaporte Nansen”), instituído pela Liga das Nações através do “Ajuste sobre a emissão de certificados de identidade para Refugiados russos”, em 05 de julho de 1922.⁴² Este foi o primeiro documento internacional de identidade destinado a estes indivíduos. Seu objetivo era facilitar as viagens internacionais que necessitassem fazer, além de identificar seu usuário como um refugiado autorizado a residir no país que lhe havia concedido refúgio (HATHWAY, 2005, p. 619).

Ainda na busca para estabelecer uma definição jurídica de refugiados (ressaltando-se que, na época, isso era direcionado apenas aos russos e armênios), em maio de 1926 foi realizada uma Conferência Intergovernamental, na cidade de Genebra, ocasião em que 23 Estados⁴³ adotaram o “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios”,⁴⁴⁻⁴⁵ um dos principais instrumentos no processo de construção do Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2007, p. 75).

O Ajuste de 1926 trazia em seu bojo uma definição de refugiados russos e armênios, o que representou um importante avanço quanto à proteção

⁴² Em 05 julho de 1922, a Liga das Nações adotou o “Ajuste sobre a emissão de certificados de identidade para Refugiados russos” (*Arrangement regarding to the issue of certificates of identity to Russian refugees*): “Having considered the proposals formulated by Dr. Nansen in his report to the Council of the League of Nations on March 17, 1922; And having carefully examined the proposals with regard to the issue of identification papers to Russian refugees who should apply for them; Have unanimously agreed upon the attached form of certificate of identity and recommend its adoption and the adoption of the present arrangement to the Members of the League of Nations and to States which are not members of the League”. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html>. Acesso: 10 de janeiro de 2019.

⁴³ Há divergência quanto ao número certo de Estados que adotaram o Ajuste, pois, conforme aponta Fischel Anderson, três consideram terem sido 23 Estados e não 20 – B. Vulkas, P. Weiss e N. Robinson (ANDERSON, 1996, p. 51, nota 207).

⁴⁴ No original: *Arrangement relating to the issue of identity certifications to Russian and Armenian Refugees*.

⁴⁵ Doravante denominado “Ajuste de 1926”.

jurídica dos refugiados. No entanto, ainda se refletia a necessidade de um instrumento que melhor tratasse do tema.

Nesta meta, em junho de 1928, o Alto Comissariado de 1921 organizou a Conferência Intergovernamental Relativa aos Refugiados Russos e Armênios, na qual foi adotado o “Ajuste Relativo ao *status* legal de Refugiados Russos e Armênios”.⁴⁶⁻⁴⁷ Apesar de não ter tido força jurídica vinculante, foi um documento de suma importância, em razão de ter sido a primeira tentativa da sociedade internacional de formular, em termos jurídicos, um estatuto legal para os refugiados (ANDRADE, 1996, p. 56).

Em 04 de setembro de 1930, perto do fim do prazo do mandato do Alto Comissariado, a Assembleia da Liga das Nações decidiu por criar um novo órgão para endereçar a questão dos refugiados, o “Escritório Internacional Nansen para Refugiados”,⁴⁸ assim denominado como forma de homenagear Nansen, após seu falecimento em maio de 1930, bem como demonstrar a pretensão de que a instituição preservaria a linha de trabalho de sua antecessora (ANDERSON, 1996, p. 69).

No dia 31 de março de 1931, o Alto Comissariado foi oficialmente extinto e em 1º de abril do mesmo ano, o Escritório Nansen iniciou seus trabalhos, mas já nasceu com data para sua extinção, prevista para 31 de dezembro de 1939.⁴⁹

Este órgão não se responsabilizou por todas as atividades voltadas aos refugiados, ficando ao seu cargo cuidar da assistência humanitária. As questões atinentes à proteção legal, aos direitos civis e ao estatuto dos refugiados foram incumbidas ao Secretariado da Liga das Nações. A justificativa para esta divisão de tarefas fundava-se na presunção de que a necessidade de um trabalho humanitário para os refugiados chegaria ao fim, ao passo que o serviço de proteção jurídica era dotado de um caráter e necessidade permanentes (ANDRADE, 1996, p. 70).

⁴⁶ No original: “*Arrangement of 30 June 1928 relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees*”.

⁴⁷ Doravante denominado “Ajuste de 1928”.

⁴⁸ Doravante denominado “Escritório Nansen”.

⁴⁹ Resolução sobre os refugiados russos, armênios, assírios-caldeus e turcos. (23, IX.1929) LNOJ.

No decorrer do mandato do Escritório Nansen, uma questão de difícil solução relacionada às atividades de proteção dos refugiados era a ausência de um diploma legal juridicamente vinculante. Os instrumentos extraconvencionais até então existentes não davam conta de uma proteção jurídica efetiva aos refugiados em situações de crise, o que se notou em razão de quatro fatores que prejudicaram o trabalho do Escritório: (i) a crise econômica de 1929, que resultou no desemprego de grande parte dos refugiados; (ii) o declínio da influência moral da Liga das Nações; (iii) a pressão da URSS, após sua admissão como membro da Liga, em reduzir o trabalho voltado aos refugiados, por acreditar que eles conspiravam contra o ideal comunista; e (iv) o surgimento de um grande fluxo de refugiados vindos da Alemanha, em razão da ascensão de Hitler ao poder (HOLBORN, 1939, p. 132-133).⁵⁰

Diante disto, em agosto de 1931, a Comissão de Consulta Intergovernamental para os Refugiados, órgão integrante da estrutura do Escritório Nansen, recomendou a criação de uma Convenção que substituísse os Ajustes existentes (Ajustes de 1926 e de 1928) e que efetivamente assegurasse a proteção jurídica dos refugiados, principalmente em cenários de crise. O resultado foi a adoção, em 1933, da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados,⁵¹ que estabeleceu importantes dispositivos sobre condições de trabalho, bem-estar, assistência, educação, dentre outros.

Não obstante estes aspectos positivos, a Convenção não inovou quanto à conceituação do termo refugiado, apenas repetindo o que já dispunham os instrumentos anteriores.⁵²⁻⁵³ Ademais, por prever em seu texto a possibilidade de os Estados Contratantes fazerem reservas aos artigos atinentes à definição de “refugiado”, ao estatuto jurídico dos refugiados e aos direitos que lhes fossem concedidos, a Convenção poderia ter seu âmbito de aplicação limitado,

⁵⁰ Para um maior aprofundamento destes fatores, ver ANDRADE (1996).

⁵¹ Doravante denominada “Convenção de 1933”.

⁵² A Convenção conceituava como refugiado: “A presente Convenção é aplicável aos refugiados russos, armênios e assimilados, tal como definidos pelos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, sujeitos às modificações ou ampliações que cada Estado-contratante pode introduzir nesta definição no momento da assinatura ou da adesão.” (tradução nossa).

⁵³ Para maior aprofundamento das críticas feita à definição de refugiados da Convenção de 1933, ver ANDRADE (1996, p. 76-75).

o que, inclusive, reforçava a ideia de soberania dos Estados (HOLBORN, 1938).

Apesar dessa situação, a contribuição da Convenção de 1933 para a construção e consolidação do Direito dos Refugiados é inegável, tendo este instrumento servido como modelo para aqueles editados posteriormente, em especial a Convenção de 1938 e a Convenção de 1951 (atual e mais importante instrumento em vigor para a proteção dos direitos dos refugiados) (ANDRADE, 1996, p. 79).⁵⁴

Ainda no ano de 1933, no dia 11 de outubro a Assembleia da Liga das Nações adotou resolução⁵⁵ que criava o “Alto Comissariado para Refugiados (Judeus e Outros) Provenientes da Alemanha”.⁵⁶⁻⁵⁷ Seguindo os moldes do Alto Comissariado de 1921 e do Escritório Nansen, também foi estabelecido prazo para o término de seu mandato, qual seja, o ano de 1938. Tinha por objetivo lidar com as consequências do forte sentimento antissemita que tomava forma na Alemanha, com a ascensão de Hitler ao poder, a partir de 30 de janeiro de 1933. Este órgão se responsabilizou pela proteção jurídica e política dos refugiados judeus, ao passo que o trabalho humanitário ficou a cargo de organizações não governamentais (ANDRADE, 1996, p. 96).

⁵⁴ Sobre a importância deste documento, Andrade (1996, p. 79) assevera: “O mérito desse documento – por vezes considerado o mais importante tratado da fase histórica do Direito Internacional dos Refugiados –, outrossim, não se deve tanto ao seu limitado, contudo destacável, conteúdo concreto, mas sim ao trabalho pioneiro que foi realizado e que, indubitavelmente, abriu caminho para desenvolvimentos posteriores. A ideia de a Convenção de 1933 ter se tornado um modelo para instrumentos internacionais vindouros nessa área foi ressaltada por muitos autores, que asseveraram ter ela sido o paradigma da Convenção de 1938, e até mesmo da Convenção de 1951”.

⁵⁵ No original, a resolução denominava-se “*Organization on an International Basis of Assistance to Refugees (Jewish and Other) coming from Germany: Resolution adopted by the Assembly on October, 11th, 1933*”, *League of Nations Official Journal* (12.12.1933), pp. 1616-1918.

⁵⁶ Doravante denominado “Alto Comissariado para a Alemanha”.

⁵⁷ Sobre as razões da criação do Alto Comissariado, cita-se ANDRADE (1996, p. 95/96): “A opção por se constituir um organismo em separado para os refugiados provenientes da Alemanha, evitando-se portanto aproveitar a estrutura já existente do Escritório Nansen, deveu-se a distintas razões, quais sejam: (1) os judeus eram normalmente auxiliados por organizações judaicas, que não desejavam ser conectadas ao Escritório Nansen, o qual não lhes proporcionaria os recursos por ela levantados; (2) havia certos Estados-membro da Liga, como a URSS, que a pressionavam para o término, no mais curto espaço de tempo possível, tanto de suas responsabilidades no que respeitava ao problema dos refugiados, quanto da existência do Escritório Nansen, o que não ocorreria fossem novas responsabilidades assumidas por este; e (3) a Alemanha, que ainda era um Estado-membro da Liga, mostrava-se definitivamente hostil a qualquer conexão da Liga com um organismo que visasse a ajudar os refugiados que de seu território escapavam – razão que provavelmente foi a mais determinante de todas as aqui expostas.”

Em virtude do cenário que se configurava no território alemão, no mês de fevereiro de 1938, os Estados-membros da Liga das Nações se reuniram em Genebra para uma Conferência Intergovernamental, a fim de adotar um instrumento jurídico mais compreensivo e completo para proteger os refugiados que haviam deixado a Alemanha. Foi criada, então, a “Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha”,⁵⁸⁻⁵⁹ que trouxe relevante contribuição à evolução do conceito de “refugiados”, tendo em vista ter sido o primeiro instrumento a incluir na definição do termo os motivos que provocaram sua partida (HARTLING, 1978, p. 126), tendência adotada pelos instrumentos jurídicos editados posteriormente. Pode-se verificar tal fato quando da análise da “cláusula de exclusão” (inciso 2, do artigo 1º), pela qual “pessoas que partiram da Alemanha por razões de pura conveniência pessoal não estão incluídas nesta definição [de refugiados vindo da Alemanha]”.⁶⁰

Com a referida cláusula de exclusão adotada pela Convenção de 1938, passava-se a ter como critério a necessidade de haver uma “perseguição” ao indivíduo (ANDRADE, 1996, p. 104) e não apenas “razões de pura conveniência pessoal”. Conforme explica Andrade:

⁵⁸ No original, “*Convention concerning the Status of Refugees coming from Germany*”.

⁵⁹ Antes de ser adotada esta Convenção de 1938, foi elaborado em 1936 o Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha, que intentava uma proteção rápida e efetiva àqueles que necessitavam. Por este motivo, seu texto era sucinto e versava sobre pontos fundamentais, tais como a definição de “refugiado proveniente da Alemanha”, direitos e garantias conferidos a estes refugiados (artigos 2º e 7º) – liberdade de locomoção, facilidades na expedição de vistos, etc. –. Relevante ainda o dispositivo que vedava a expulsão ou o *refoulement* (com exceção de razões por segurança nacional ou de ordem pública).

⁶⁰ O artigo 1º da Convenção previa que: “Para os fins da presente Convenção, a expressão “refugiados vindos da Alemanha” será aplicável a: a) Pessoas possuindo ou que tenham possuído nacionalidade alemã e que não possuam outra nacionalidade, e que provem não gozar, de direito ou de fato, da proteção do Governo alemão. b) Apátridas não abrangidos por convenções anteriores ou acordos e que tenham saído do território alemão depois de nele terem se estabelecido, e que, comprovadamente, não gozem da proteção do Governo da Alemanha.

2. As pessoas que deixam a Alemanha por razões de pura conveniência pessoal não estão incluídas nesta definição.” (tradução nossa).

No original: “*Article I. 1. For the purposes of the present Convention, the term “refugees coming from Germany” shall be deemed to apply to: (a) Persons possessing or having possessed German nationality and not possessing any other nationality who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the German Government. (b) Stateless persons not covered by previous Conventions or Agreements who have left Germany territory after being established therein and who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the Germany Government.*

2. *Persons who leave Germany for reasons of purely personal convenience are not include in this definition.*”

As discussões que tiveram lugar na Conferência Intergovernamental indicam claramente que as pessoas vislumbradas por esta cláusula de exclusão não eram vítimas das sanções e limitações econômicas impostas pelo governo nazista, mas sim “as pessoas que partiram da Alemanha por razões econômicas sem ter sido obrigadas a fazer isso, ou, então, as que foram para o exterior com o objetivo de se isentarem de impostos”.

Os instrumentos anteriores⁶¹ adotados pela Liga das Nações não faziam referência às razões que motivavam a partida do refugiado e comumente consideravam três elementos para enquadrar um indivíduo em tal condição: (i) nacionalidade ou etnia; (ii) falta de proteção de seu país de origem; e (iii) não aquisição de outra nacionalidade (HARTLING, 1978, p. 126).

Ainda em 1938, no dia 30 de setembro, a Liga das Nações encerrou de forma conjunta tanto as atividades do Escritório Nansen, como as do Alto Comissariado para a Alemanha, criando, para substituí-los, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados.⁶² Suas atividades iniciaram oficialmente em 1º de janeiro de 1939, abrangendo, sob seu mandato, os refugiados que estavam anteriormente sob os cuidados do Escritório Nansen, e aqueles auxiliados pelo Alto Comissariado para a Alemanha.⁶³ Como atribuições, lhe cabia:⁶⁴⁻⁶⁵ (i) prover a proteção política e jurídica dos refugiados; (ii) supervisionar a entrada em vigor e a aplicação do estatuto jurídico dos refugiados, conforme definido, particularmente, nas Convenções de 1933 e de 1938; (iii) facilitar a coordenação de assistência humanitária; e (iv)

⁶¹ Os instrumentos a que me refiro são: “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios” (1926), “Ajuste Relativo ao *status* legal de Refugiados Russos e Armênios” (1928) e “Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha” (1936).

⁶² Doravante denominada “Alto Comissariado da Liga”

⁶³ Artigo 2º da resolução de 1938. Disponível em: https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-99-M-99-1945-V_EN.pdf. Acesso em 05/01/2019.

⁶⁴ Artigo 1º da resolução de 1938. Disponível em: https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-99-M-99-1945-V_EN.pdf. Acesso em 05/01/2019.

⁶⁵ Sobre as atividades exercidas pelo Alto Comissariado da Liga, cita-se interessante passagem de ANDRADE (1996, p. 115-116): “Da análise das tarefas encarregadas ao Alto Comissariado da Liga, nota-se que, ademais da proteção jurídica, não lhe cabia nenhuma tarefa de assistência direta, mas sim a de coordenação desta. De fato, os recursos dos numerosos fundos, alimentados pelas subvenções governamentais e privadas e pelas diversas taxas, eram distribuídos pelo Alto Comissariado às organizações privadas que tinham, estas sim, contato direto com os refugiados, responsabilizando-se, portanto, pela ajuda humanitária in loco, pela emigração, pelo assentamento permanente e pela absorção dos refugiados na vida econômica dos países de refúgio. O Alto Comissariado, com efeito, não podia exceder o trabalho de centralização e de coordenação, posto que os fundos por ele recebidos para a execução de suas tarefas não lhe permitiam empregar muitos funcionários”.

assistir governos e as organizações privadas em seus esforços de promover a emigração e o assentamento permanente dos refugiados.

Paralelamente, foi também instituído o Comitê Intergovernamental de Refugiados (1938-1947), criado fora do âmbito da Liga das Nações e liderado pelos Estados Unidos, com o objetivo de prestar assistência aos refugiados provenientes da Alemanha. A decisão por instituir este Comitê foi tomada na Conferência de Evian, realizada de 06 a 15 de julho de 1938, em razão de a Liga estar exercendo cada vez menos influência nas relações internacionais da época (ANDRADE, 1996, p. 120). No entanto, apesar da atuação simultânea, buscou-se evitar duplicidade de competência entre os dois órgãos, com a proposição de criação de um Comitê Consultivo, que participaria das atividades do Alto Comissariado da Liga, mas seria “complementário”, pois atuaria de forma cooperativa ao Alto Comissário na persecução de seus objetivos (ANDRADE, 1996, p. 122).

Relevante contribuição da Conferência de Evian e do Comitê consistiu na definição inovadora de refugiado formulada no relatório adotado em 14 de julho de 1938, pois foi a primeira a mencionar as causas da fuga dos refugiados, incluindo “elementos ideológicos” vinculados a violações ou possíveis violações de direitos humanos fundamentais (ANDRADE, 1996, p. 126). Conforme parágrafo 8º do referido relatório:

(a) Que as pessoas que se encontram no âmbito de atividade do Comitê Intergovernamental devem ser (1) pessoas que ainda não partiram de seu país de origem (Alemanha (incluindo Áustria)), mas que devem emigrar em razão de suas opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial, e (2) pessoas definidas no item (1) que já partiram de seu país de origem e que ainda não se estabeleceram permanentemente alhures; (tradução nossa)⁶⁶⁻⁶⁷

⁶⁶ *High Commissioner's Report for 1937-8* (A.25, 1938, XII).

No original: “8. a) *That the persons coming within the scope of the activity of the Intergovernmental Committee shall be 1) persons who have not already left their country of origin (Germany, including Austria), but who must emigrate on account of their political opinion, religious beliefs or racial origin, and 2) persons as defined in 1) who have already left their country of origin and who have not yet established themselves permanently elsewhere*”.

⁶⁷ O item 1 desta definição revela outro aspecto inovador trazido pela Resolução, qual seja, o de abarcar indivíduos que ainda não haviam deixado seus países (ANDRADE, 1996, p. 128). Essas pessoas são denominadas “deslocadas internas”, hipótese em que há perseguição ou temor de perseguição, no entanto elas não cruzam fronteiras internacionais. Apesar de não

Outro organismo criado para auxiliar na questão dos refugiados (dentre outras competências) foi a Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução (UNRRA,⁶⁸ na sigla em inglês). Estabelecida em 09 de novembro de 1943, tinha como característica principal a de ser um órgão *ad hoc* e temporário para a assistência das vítimas de guerra que se encontravam em territórios pertencentes aos Aliados, através da provisão de comida, roupa, abrigo, necessidades básicas, auxílios médicos, além de outros.⁶⁹ Exerceu também importante papel no tocante à repatriação, se responsabilizando tanto por refugiados, quanto pelos deslocados internos.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e durante o mandato destes órgãos criados para a proteção dos refugiados, a Liga das Nações foi extinta e substituída pela Organização das Nações Unidas, através da Carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945, na cidade de São Francisco, Estados Unidos.⁷⁰ Sob seu mandato, foram encerradas as atividades do Alto Comissariado 1946, enquanto as do Comitê Intergovernamental e da UNRRA cessaram ambas em 1º de julho de 1947. Com a extinção desses órgãos, foi criada, em 20 de agosto de 1948,⁷¹ a Organização Internacional para Refugiados (OIR), que precisaria dar conta do enorme contingente de refugiados proveniente do fim da Segunda Guerra Mundial.

fazerem parte do escopo do presente trabalho, o terceiro capítulo deste trabalho irá abarcar o tema de forma breve e sucinta.

⁶⁸ No original, *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*.

⁶⁹ Artigo 1º, inciso 2, alínea “a” do Acordo da UNRRA: “Sujeito às Disposições do Artigo VII, os propósitos e funções da Administração serão os seguintes: (a) Planejar, coordenar, administrar ou providenciar a administração de medidas para o alívio de vítimas de guerra em qualquer área sob o controle das Nações Unidas através do fornecimento de alimentos, combustível, roupas, abrigo e outras necessidades básicas, médicos e outros serviços essenciais” (tradução nossa).

No original: “2. *Subject to the Provisions of Article VII, the purposes and functions of the Administration shall be as follows: (a) To plan, coordinate, administer or arrange for the administration of measures for the relief of victims of war in any area under the control of any of the United Nations through the provision of food, fuel, clothing, shelter and other basic necessities, medical and other essential services (...)*”. Disponível em: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015063799061;view=1up;seq=4>. Acesso em: 12/01/2019.

⁷⁰ Íntegra do texto da Carta das Nações Unidas disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

⁷¹ No interregno entre a extinção do Comitê Intergovernamental e a criação da Organização Internacional para os Refugiados, as atividades foram assumidas pela Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados, estabelecida pelo “*Agreement on Measures to be taken in Respect of Refugees and Displaced Persons*”. Íntegra do texto disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0280.pdf>. Acesso em 02/01/2019.

Conforme o artigo 2º de sua Constituição, a OIR teria como funções: a repatriação; a identificação, registro e classificação; os cuidados e assistência; a proteção política e legal; o transporte; e o reassentamento e reestabelecimento dos refugiados e deslocados.⁷²

A Constituição da OIR inovou ao prever a mais ampla definição internacional de refugiados até então redigida, incluindo, sob seus cuidados, os deslocados internos. Tal definição considerava como refugiada a pessoa que tivesse deixado ou se encontrava fora de seu país de origem ou de residência habitual, bem como indivíduos que se enquadrassem nas seguintes categorias:⁷³ (i) vítimas de regimes nazistas ou fascistas ou regimes a eles semelhantes ou que tivessem tomado seus partidos durante a Segunda Guerra; (ii) espanhóis republicanos e outros vítimas do regime Falangista; (iii) pessoas consideradas como refugiadas antes da eclosão da Segunda Guerra, por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política; (iv) indivíduos que estivessem fora de seu país de origem ou de residência habitual e que, em razão do início da Segunda Guerra, não puderam ou não quiseram receber proteção do Governo de seu país de origem; (v) antigos indivíduos de origem judaica, estrangeiros ou apátridas que residissem na Alemanha ou na Áustria e que tivessem sido vítimas da perseguição nazista e não foram definitivamente assentados; (vi) crianças desacompanhadas que fossem órfãs de guerra ou cujos pais desapareceram, e que se encontrassem fora de seu país de origem.⁷⁴

⁷² Artigo 2º da Constituição da OIR, no original: “*The functions of the Organization to be carried out in accordance with the purposes and the principles of the Charter of the United Nations, shall be: the repatriation; the identification, registration and classification; the care and assistance; the legal and political protection; the transport; and the re-settlement and re-establishment, in countries able and willing to receive them, of persons who are the concern of the Organization under the provisions of Annex I (...)*”. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0284.pdf>. Acesso em 02/01/2019.

⁷³ Ressalta-se que para obter assistência desta Organização, não bastava que o indivíduo se enquadrasse na definição de refugiado ou deslocado exposta, pois era preciso atender aos seguintes requisitos: (i) se o indivíduo puder ser repatriado e o auxílio da OIR se fizer necessário para providenciar tal repatriação; (ii) se o indivíduo expressar de forma definitiva objeções válidas sobre retornar ao seu país de origem ou residência habitual, mesmo após receber completo conhecimento dos fatos e informações adequadas de seu respectivo Governo.

⁷⁴ Anexo I, Parte I, Seção A da Constituição da OIR, no original: “*1. (...) the term ‘refugee’ applies to a person who has left, or who is outside of, his country of nationality or of former habitual residence, and who, whether or not he had retained his nationality, belongs to one of the following categories: (a) victims of the nazi or fascist regimes or of regimes which took part on their side in the second world war, or of the quisling or similar regimes which assisted them*

O alcance do conteúdo da expressão *refugiados* esposado na Constituição da OIR era extensa e complexa, pois pretendeu abarcar todos os interesses envolvidos quando da elaboração do instrumento – por isso essa mistura de conceitos geográficos, pragmáticos e ideológicos (ANDRADE, 1996, p. 165). Apesar disso, foi inegável o avanço trazido para o processo de construção do Direito Internacional dos Refugiados, principalmente quanto à “individualização do conceito de refugiado e a descrição das razões de sua perseguição” (ANDRADE, 1996, p. 165).

A OIR foi extinta em 1950,⁷⁵ mesmo ano em que a Assembleia Geral da ONU adotou duas importantes resoluções para a proteção dos refugiados: (i) a Resolução nº 428 (V), que estabeleceu a criação do Alto Comissariado para Nações Unidas (ACNUR) e substituiu a OIR; e (ii) a Resolução nº 429 (V),⁷⁶

against the United Nations, whether enjoying international status as refugees or not; (b) Spanish Republicans and other victims of the Falangist regime in Spain, whether enjoying international status as refugees or not; (c) persons who were considered refugees before the outbreak of the second world war, for reasons of race, religion, nationality or political opinion.

2. Subject to the provisions of sections C and D and of Part II of this Annex regarding the exclusion of certain categories of persons, including war criminals, quislings and traitors, from the benefits of the Organization, the term "refugee" also applies to a person, other than a displaced person as defined in section B of this Annex, who is outside of his country of nationality or former habitual residence, and who, as a result of events subsequent to the outbreak of the second world war, is unable or unwilling to avail himself of the protection of the Government of his country of nationality or former nationality.

3. Subject to the provisions of section D and of Part II of this Annex, the term "refugee" also applies to persons who, having resided in Germany or Austria, and being of Jewish origin or foreigners or stateless persons, were victims of nazi persecution and were detained in, or were obliged to flee from, and were subsequently returned to, one of those countries as a result of enemy action, or of war circumstances, and have not yet been finally resettled therein.

4. The term "refugee" also applies to unaccompanied children who are war orphans or whose parents have disappeared, and who are outside their countries of origin. Such children, 16 years of age or under, shall be given all possible priority assistance, including, normally, assistance in repatriation

in the case of those whose nationality can be determined."

Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0284.pdf>. Acesso em 02/01/2019.

⁷⁵ Não há um consenso sobre a data exata em que teria a OIR chegado ao fim, pois suas atividades não cessaram concomitantemente à sua extinção. Sobre o tema, Andrade (1996, p. 174) explicita: “Por não haver a OIR cessado as suas atividades no mesmo momento em que deixou de existir, até mesmo a literatura especializada não chega a um entendimento com relação a essas duas datas. Ao que tudo indica, a OIR, que, em um primeiro momento deveria ser extinta em 30 de junho de 1950, concluiu suas atividades operacionais não em fins de 1951, mas, sim, em janeiro de 1952, mais precisamente no dia 31, tendo sido extinta tão-somente no mês seguinte, aos 28 de fevereiro”.

⁷⁶ *Resolution 429 (V). Draft Convention Relating to the Status of Refugees*, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/429\(V\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/429(V)). Acesso em 02/01/2019.

que trazia em seu bojo a primeira minuta da nova Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

O ACNUR⁷⁷ iniciou suas atividades em janeiro de 1951,⁷⁸ sendo-lhe designadas as seguintes atribuições: fornecer proteção internacional aos refugiados que se enquadrassem no escopo de seu Estatuto; buscar soluções permanentes para a problemática dos refugiados, e auxiliar os governos e organizações internacionais na facilitação do repatriamento voluntário de tais refugiados ou na assimilação dentro das novas comunidades nacionais em que se encontram.⁷⁹

O ACNUR exerceu (e exerce) papel central no desenvolvimento e efetivação do Direito Internacional dos Refugiados, tendo em vista sua atuação na elaboração e adoção de normas internacionais sobre proteção dos refugiados, além de atuar junto aos Estados nas atividades de acolhimento, assentamento e repatriação destes indivíduos (LEWIS, 2005, p. 75).

Em paralelo à criação do ACNUR, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução nº 429 (V), que continha a primeira minuta da nova Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados⁸⁰ e previa a convocação de uma conferência para adoção da versão final. Assim, de 02 a 25 de julho de 1951, foi realizada em Genebra a Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátrida, na qual a ONU e seus

⁷⁷ No original, “*United Nations High Commissioner for Refugees*” (UNHCR)

⁷⁸ Assim como os demais órgãos analisados nesta seção, foi criado para existir por tempo limitado – três anos, conforme Item 9 do Anexo da Resolução 319 A (IV) A de 03 de dezembro de 1949: “9. *The High Commissioner should be elected by the General Assembly, on the nomination of the Secretary-General, for a term of three years from 1 January 1951*”.

Este prazo de três anos era constantemente renovado, até que em 22 de dezembro de 2003 foi adotada Resolução 58/153 pondo fim a este mandato por prazo determinado, tornando o ACNUR um órgão permanente. Nos termos do item 9 desta Resolução: “9. *Decides to remove the temporal limitation on the continuation of the Office of the High Commissioner contained in its resolution 57/186 and to continue the Office until the refugee problem is solved,*”.

Resolução disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/153. Acesso em 02/01/2019.

⁷⁹ Disposições gerais do anexo do Estatuto do ACNUR: “*Chapter 1. General Provisions. 1. The United Nations High Commissioner for Refugees, acting under the authority of the General Assembly, shall assume the function of providing international protection, under the auspices of the United Nations, to refugees who fall within the scope of the present Statute and of seeking permanent solutions for the problem of refugees by assisting governments and, subject to the approval of the governments concerned, private organizations to facilitate the voluntary repatriation of such refugees, or their assimilation within new national communities*”. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/428\(V\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/428(V)).

⁸⁰ Esta minuta foi elaborada pelo Comitê para Refugiados e Apátridas (órgão *ad hoc*) e pelo Conselho Social e Econômico da ONU.

Estados-membros adotaram a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados⁸¹ de 1951 – o tratado internacional mais relevante sobre o tema.

Conforme exposto neste capítulo, os direitos humanos, a dignidade da pessoa humana e a percepção da necessidade de protegê-los na esfera internacional e doméstica foram aspectos de suma importância tanto para a construção do Direito Internacional dos Direitos Humanos, quanto do Direito Internacional dos Refugiados.

Todos esses precedentes históricos evidenciam se tratar de um processo demorado e complexo a busca pela definição e alcance das normas do Direito Internacional, sendo certo que ainda se encontra em permanente aprimoramento.

Em relação ao Direito Internacional dos Refugiados, a exposição de todo esse histórico é especialmente importante para o presente trabalho, pois investigar a evolução do conceito, das instituições e suas principais atuações permitem uma análise crítica do quadro contemporâneo, em relação ao atual arcabouço jurídico e ao que vem sendo promovido pelas instituições responsáveis.

Nesta esteira, o próximo capítulo terá como objeto de estudo os instrumentos e princípios em vigor para a proteção, acolhimento e integração dos refugiados, no âmbito internacional, regional e nacional.

⁸¹ No original, “*Convention Relating to the Status of Refugees*”.

2. PRINCÍPIOS E NORMAS PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: ANÁLISE DO ARCABOUÇO JURÍDICO EM VIGOR

O reconhecimento da necessidade da proteção internacional das pessoas em situação de refúgio resultou na construção de um arcabouço jurídico, que vem sendo paulatinamente aperfeiçoado e voltado a resguardar os direitos desse grupo, a fim de se adequar às situações não previstas pela sociedade internacional.

Neste capítulo serão abordados os principais instrumentos sobre o tema: (i) no âmbito internacional: a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e os principais princípios aplicáveis à questão; (ii) no âmbito regional: Declaração de Cartagena; (iii) no âmbito nacional: a Constituição Brasileira de 1988, a lei 9.474/1997 (Estatuto dos Refugiados), a lei 13.445/2017 (nova lei de migração) e a lei 13.684/2018.

Com vistas a apresentar um quadro mais completo sobre a temática, também serão tecidas considerações sobre a Declaração de Nova York e seus Pactos Globais, tendo em vista se tratar da mais recente iniciativa da sociedade internacional no enfrentamento da situação.

Considerando o objetivo deste trabalho, de analisar se o Brasil cumpre os compromissos internacionais e nacionais assumidos quanto a integração local de refugiados, neste ponto será dada ênfase às disposições normativas voltadas para este fim.

2.1 A proteção internacional dos refugiados

Os tratados⁸² são a principal fonte de Direito Internacional. Na definição de Louis Henkin, o “termo ‘tratado’ é geralmente usado para se referir aos acordos obrigatórios celebrados entre sujeitos de Direito Internacional, que são

⁸² Além de “tratado”, diversas denominações são utilizadas para definir os acordos internacionais, como, por exemplo, Convenção, Pacto, Protocolo, Carta ou Convênio. Por isso, este trabalho não se limitará a utilizar o termo tratado.

regulados pelo Direito Internacional” (*apud* PIOVESAN, 2013, p. 107). A Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1969⁸³ (considerada a lei dos Tratados e ratificada pelo Estado brasileiro)⁸⁴ os define como “um acordo internacional celebrado entre Estados e regido pelo direito internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação particular” (artigo 2, item 1, a).⁸⁵

Ao ratificar um tratado, o Estado deve a ele conferir plena observância, em razão do princípio da boa-fé e por ter decidido, no livre exercício de sua soberania, contrair obrigações jurídicas na esfera internacional (PIOVESAN, 2013, 45).

Tendo em vista que “todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé” (Convenção de Viena Sobre Tratados, artigo 26),⁸⁶ um Estado não deve invocar seu direito interno como óbice ao cumprimento do que foi assumido no âmbito internacional (artigo 27).⁸⁷ A ratificação de um tratado implica, ainda, sua internalização para o direito doméstico a fim de que possa repercutir na jurisdição doméstica do Estado.

Diante disto, os países que se comprometem internacionalmente a proteger e acolher os refugiados, deverão prestar observância, a partir da ratificação dos principais instrumentos adotados pela sociedade internacional.

Nos tópicos subseqüentes serão analisados os dois principais tratados sobre o tema – a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, os princípios neles previstos, bem como a Declaração de Cartagena de 1984, a Declaração de Nova York e seus Pactos Globais, que compõem, atualmente, o arcabouço jurídico para a proteção internacional e regional dos refugiados.

⁸³ Doravante denominada “Convenção de Viena Sobre Tratados”.

⁸⁴ A Convenção de Viena sobre Tratados foi internalizada no direito brasileiro através do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

⁸⁵ Convenção de Viena sobre Tratados: Artigo 2. Expressões empregadas. 1. Para os fins da presente Convenção: a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

⁸⁶ Convenção de Viena sobre Tratados: Artigo 26. *Pacta sunt servanda*. Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé.

⁸⁷ Convenção de Viena sobre Tratados: Artigo 27. Direito Interno e Observância de Tratados. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46.

2.1.1 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967

Conforme exposto no primeiro capítulo, quando da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) ainda vigoravam instrumentos para a proteção dos refugiados datados da época da Liga das Nações, que endereçavam um número limitado de direitos a estes indivíduos (LEWIS, 2005, p. 3). Em razão do contingente de pessoas que tiveram de deixar seus países (sobretudo a Alemanha) por ocasião da Segunda Guerra Mundial, a Assembleia Geral da ONU não apenas criou o referido órgão,⁸⁸ como também adotou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados em julho de 1951, que entrou oficialmente em vigor na data de 22 de abril de 1954.⁸⁹

A Convenção de 1951 pode ser considerada o marco internacional da proteção moderna do Direito Internacional dos Refugiados, tendo em vista ter buscado consolidar acordos internacionais esparsos que havia sobre o tema,⁹⁰ além de assegurar o exercício dos direitos humanos e as liberdades fundamentais desses indivíduos, da forma mais ampla possível.⁹¹⁻⁹²

⁸⁸ Resolução nº 428 (V) de 14 de dezembro de 1950.

⁸⁹ *United Nations – Treaty Series. No. 2545. Final act of the united nations conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons. Held at Geneva, from 2 July 1951 to 25 July 1951. P. 138. 1954.* Conforme o artigo 43 deste documento: “Artigo 43. ENTRADA EM VIGOR. 1. Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia a contar da data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou adesão. 2. Para cada Estado que ratificar ou aderir à Convenção após o depósito do sexto instrumento de ratificação ou adesão, a Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia após a data em que o Estado tenha depositado seu instrumento de ratificação ou de adesão.” (tradução nossa).

No original: “*Article 43. ENTRY INTO FORCE. 1. This Convention shall come into force on the ninetieth day following the day of deposit of the sixth instrument of ratification or accession. 2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the sixth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the ninetieth day following the date of deposit by such State of its instrument of ratification or accession.*”. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20189/v189.pdf>. Acesso em 02/02/2019.

⁹⁰ Estes instrumentos eram os Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, as Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, e a Constituição da Organização Internacional dos Refugiados

⁹¹ Estes objetivos e considerações estão dispostos no preâmbulo da Convenção: “Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo”.

No entanto, o processo de elaboração do texto foi permeado por conflitos políticos-ideológicos entre os Estados-membros envolvidos, que se recusavam a “assinar um cheque em branco” em relação ao futuro (UNHCR, 2001, p. 3). Este cenário acarretou em uma definição restritiva do termo “refugiado”, pois limitada por uma reserva temporal (conforme negrito no item A, inciso 2, do artigo abaixo descrito) e pela possibilidade de uma reserva geográfica (de acordo com o negrito abaixo no item B).⁹³ Nos termos da Convenção, refugiado seria:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

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

(...)

2) Que, em conseqüência 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

(...)

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

b) "**acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures**";

e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção. (grifo nosso)

A reserva temporal, prevista no item “A.2”, determinava como marco a data de 1º de janeiro de 1951, consagrando a crença, observável durante todo

⁹² Sobre o tema de elaboração da Convenção de 1951, interessante destacar que a ideia inicial era abranger todas as pessoas desprovidas de proteção estatal, fosse *de iure* (apátridas) ou *de facto* (refugiados). No entanto, o comitê do Conselho Econômico e Social da ONU, com o apoio dos Estados Unidos e da França, vetou esta abrangência, decidindo-se, assim, que o instrumento trataria apenas dos refugiados (JUBILUT, 2007, p. 83).

⁹³ Para maior aprofundamento da discussão acerca da definição de refugiado, ver o primeiro capítulo (“*The Eurocentric 1951 Convention*”) de DAVIES, Sara. *Legitimising Rejection: International Refugee Law in Southeast Asia*. 2008.

o processo de construção do Direito Internacional dos Refugiados, de que a existência de refugiados era um problema pontual (JUBILUT, 2007, p. 85).

Já os itens “B.1.a” e “B.1.b” preveem a possibilidade de uma limitação de ordem geográfica, pois era facultado aos Estados considerarem como refugiados apenas aqueles indivíduos provenientes da Europa, em razão deste continente ter sido palco da Segunda Guerra Mundial. Nas palavras de Jubilut (2007, p. 84):

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. O atendimento desta reivindicação seria, no entanto, impossível, caso se incluíssem refugiados provenientes de outras localidades, especialmente de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.

Outro aspecto criticado no texto da Convenção refere-se aos motivos que ensejariam a fuga dos refugiados, apenas considerando a perseguição em função da violação de direitos civis e políticos, sem, no entanto, abarcar violação a outros direitos, como os econômicos, sociais e culturais. Isto denota a posição eurocêntrica do documento,⁹⁴ tendo em vista que tais direitos eram os mais violados nos países em desenvolvimento (JUBILUT, 2007, p. 85).⁹⁵

⁹⁴ Conforme será visto adiante, a Declaração de Cartagena e a lei brasileira sobre refúgio (lei 9.474/1997) ampliaram a definição de refugiado, para abarcar pessoas em situações de violação de direitos humanos vivenciadas no continente latino-americano, contrapondo, assim, a definição eurocêntrica da Convenção de 1951.

⁹⁵ Ainda sobre o aspecto eurocêntrico da Convenção de 1951, interessante trazer os apontamentos de DAVIES (2008, 55): “(...) há três pontos dignos de nota nesta fase. Em primeiro lugar, a Convenção limitava a assistência do ACNUR e a proteção legal à Europa e aos refugiados que fugiam dos eventos antes de 1º de janeiro de 1951. Isso marginaliza outras regiões de tal assistência especializada. Em segundo lugar, o Estatuto do ACNUR não conseguiu suprir essa lacuna na proteção de refugiados fora da Europa por causa dos meios limitados pelos quais ela poderia buscar assistência para “mandatar” os refugiados. Em terceiro lugar, e essa é a repercussão mais importante do processo de redação da Convenção de 1951 e do Estatuto do ACNUR, nenhum dos instrumentos continha algo que representasse pontos de vista não europeus. Como resultado, não foi surpresa que a incapacidade do Estatuto, muito menos da Convenção, para proteger e assistir universalmente os refugiados tornou o ACNUR em grande parte desanimado e fraco fora da Europa nos anos 50”.

No original: “(...) *there are three points worth noting at this stage. First, the Convention limited UNHCR assistance and legal protection to Europe and to refugees fleeing events prior to 1 January 1951. This marginalized other regions from such specialized assistance. Second, the UNHCR Statute failed to meet this gap in protection for refugees outside of Europe because of the limited means by which it could seek assistance for ‘mandate’ refugees. Third, and this is the most important repercussion of the drafting process of the 1951 Convention and UNHCR*

As limitações trazidas pela Convenção de 1951 foram se tornando insustentáveis, diante da emergência de novas situações de refugiados no cenário mundial, particularmente na África, no final dos anos 50 e início dos 60 (HARTING, 1979, p. 128). Então, em 16 de dezembro de 1966, a Assembleia Geral adotou a Resolução 2198 (XXI), que culminou no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967,⁹⁶⁻⁹⁷ responsável por eliminar as limitações temporal e geográfica da Convenção. Seu artigo 1º previa:

ARTIGO 1

(...)

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, **como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.**

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

Statute, neither instruments had anything contained in it that represented non-European views. As a result, it was not surprising that the inability of the Statute, let alone the Convention, to universally protect and assist refugees made the UNHCR largely despondent and weak outside of Europe through the 1950s."

⁹⁶ O Protocolo foi assinado em Nova York, em 31 de janeiro de 1967, e entrou em vigor em 04 de outubro de 1967.

⁹⁷ O Protocolo de 1967 não é uma emenda à Convenção de 1951, mas sim um tratado independente sobre o tema, que pode ser ratificado ou não pelos Estados. Sobre o tema, dispõe Hathaway (2005, p. 111): "O Protocolo não é, como se supõe comumente, uma emenda à Convenção de 1951: como Weis observou, "com a entrada em vigor do Protocolo, existem, de fato, dois tratados que tratam do mesmo assunto. 129. O Tribunal Federal Pleno da Austrália chegou à mesma conclusão, observando que os Estados podem aderir ao Protocolo sem primeiro se tornar parte da Convenção, e que aqueles que estão imediatamente obrigados a conceder os direitos descritos na Convenção para uma classe mais ampla de pessoas - isto é, para os refugiados modernos de todas as partes do mundo - do que teria acontecido com a adesão à própria Convenção".

No original: "*The Protocol is not, as is commonly believed, an amendment to the 1951 Convention: as Weis has observed, "[w]ith the entry in to force of the Protocol t here exist, in fact, two treaties dealing with the same subject matter."*¹²⁹ *The Full Federal Court of Australia has reached the same conclusion, noting that states may accede to the Protocol without first becoming a party to the Convention, and that those which d o s o are immediately bound to grant the rights described in the Convention to a broader class of persons – t hat is , to modern refugees from all parts of the world – than would have been the case by accession to the Convention itself"*.

Conforme negrito acima, o Protocolo eliminou a restrição temporal, ao determinar que a Convenção de 1951 deve ser lida sem a limitação temporal nela prevista (“como se as palavras ‘em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’ (...) não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro [da Convenção]”) e sem a restrição geográfica (“o Presente Protocolo será aplicado (...) sem nenhuma limitação geográfica”). Ampliava-se, assim, o escopo da definição de refugiado.

Desta forma, o Protocolo de 1967 teria feito a Convenção de 1951 deixar de ser apenas um documento fixado em um momento específico na história, para se transformar em um instrumento de direitos humanos, capaz de prevenir formas contemporâneas de violações de tais direitos – as perseguições sofridas pelos refugiados (WHITTAKER, 2005, p. 4).

Esses dois diplomas são considerados as normas gerais e mais importantes para a proteção internacional dos refugiados, pois, além de tratarem da definição do termo “refugiado”, trazem a previsão de princípios que devem orientar a atuação do país quanto à matéria, bem como os direitos que os Estados devem assegurar a estes indivíduos em seus territórios.

Conforme salienta James Hathaway, os direitos positivados nestes instrumentos configuram o núcleo mínimo julgado como necessário para compensar os refugiados pelas problemáticas situações as quais a migração involuntária os submeteu (HATHAWAY, 2005, p. 107).

De suma importância são também os princípios positivados nestes instrumentos. Dois devem ser destacados: o princípio da não devolução e o princípio da não discriminação.

O princípio da não devolução (artigo 33),⁹⁸ também conhecido como *non-refoulement*, refere-se à proibição de o Estado no qual se encontra o refugiado de expulsá-lo ou deportá-lo para seu país de origem. É considerado pelo ACNUR como a pedra angular na proteção dos refugiados (UNHCR,

⁹⁸ Artigo 33 da Convenção de 1951: “Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço. 1. 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.”.

2007),⁹⁹⁻¹⁰⁰ o que se depreende, inclusive, pela impossibilidade de os Estados-membros, no momento da ratificação da Convenção de 1951, oporem reservas a tal princípio (artigo 42).¹⁰¹ Isso revela ainda a essência humanitária da Convenção (LAUTERPACHT e BETHLEHEM, 2003, p. 107).

Já o princípio da não discriminação¹⁰² veda que os Estados discriminem os refugiados quanto à raça, religião ou país de origem. Conforme assevera Liliane Jubilut (2007, p. 114), este princípio sintetiza a noção de que os indivíduos são iguais, razão pela qual possuem os mesmos direitos. Ainda sobre o tema, James Hathaway leciona como tal princípio pode ser um dos mais efetivos na garantia de direitos dos refugiados, podendo emancipá-los sob uma multiplicidade de frentes, tendo em vista determinar que critérios irrelevantes não sejam levados em consideração para endereçar suas necessidades. Proíbe, portanto, a arbitrariedade e o tratamento desigual (HATHAWAY, 2005, p. 123-124).

Além dos princípios, a Convenção estabelece um amplo leque de direitos para sua sobrevivência e dignidade, que devem ser assegurados pelos

⁹⁹ Destaca-se a importância do princípio da não devolução (*non-refoulement*) do documento “*Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*”: “O princípio da não devolução constitui a pedra angular da proteção internacional de refugiados.” (...) “12. No enquadramento da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, o princípio da não-devolução constitui um componente essencial e não-derrogável da proteção internacional dos refugiados. A importância central da obrigação de não devolver um refugiado a um risco de perseguição está refletida no artigo 42 (1) da Convenção de 1951 e no artigo VII (1) do Protocolo de 1967, que cita o artigo 33 como uma das disposições da Convenção de 1951 para a qual não são permitidas reservas.” (tradução nossa).

No original: “5. *The principle of non-refoulement constitutes the cornerstone of international refugee protection.*” (...) “12. *Within the framework of the 1951 Convention/1967 Protocol, the principle of non-refoulement constitutes an essential and non-derogable component of international refugee protection. The central importance of the obligation not to return a refugee to a risk of persecution is reflected in Article 42(1) of the 1951 Convention and Article VII(1) of the 1967 Protocol, which list Article 33 as one of the provisions of the 1951 Convention to which no reservations are permitted.*”.

¹⁰⁰ Esse princípio é tão relevante que aparece em diversos outros instrumentos, posteriores à Convenção de 1951: Princípios referentes ao Tratamento de Refugiados de 1966, adotado pelo Comitê Consultivo Jurídico Asiático-Africano (artigo III, 3); Declaração de Asilo Territorial de 1967, adotada pela Assembleia Geral da ONU através da Resolução 2132 (XXII), de 14 de dezembro de 1967 (artigo 3); Convenção da Organização da Unidade Africana que regula Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, de 1969 (artigo II, 3); Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969 (artigo 22, 8); Declaração de Cartagena de 1984 (seção III, parágrafo 5) (LAUTERPACHT e BETHLEHEM, 2003, p. 90-92).

¹⁰¹ Artigo 42 da Convenção de 1951: “Artigo 42 - Reservas. 1. No momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, outros que não os arts. 1º, 3º, 4º, 16 (1), 33, 36 a 46, inclusive”.

¹⁰² Este princípio está previsto no artigo 3º da Convenção de 1951: “Artigo 3º - Não discriminação. Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem”.

Estados que ratificaram este instrumento. São eles: a igualdade em relação ao direito de propriedade (artigo 13); direitos referentes à propriedade intelectual (artigo 14); direito de associação (artigo 15); direito de estar em juízo (artigo 16); direitos concernente ao exercício profissional (artigo 17 a 19); direitos referentes à alojamento (artigo 21), educação pública (artigo 22), assistência pública (artigo 23), garantias trabalhistas e previdência social (artigo 24); direito à assistência administrativa (artigo 25); direito à liberdade de movimento (artigo 26); direito à documentação (artigos 27 e 28); direito à igualdade com os nacionais em relação às despesas fiscais (artigo 29); direito de não ser penalizado por buscar proteção (artigos 31 a 33).

Esse rol é de suma importância para a integração local dos refugiados no Estado em que buscam proteção. É a partir da plena capacidade do exercício de tais direitos, principalmente no tocante aos civis e socioeconômicos, que estes indivíduos poderão dar início à sua inclusão na nova comunidade na qual se encontram.

A integração local pode ser extraída do artigo 34, ao prever que “Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados”. No entanto, crítica relevante se faz à utilização do termo “assimilação”, pois, conforme esclarece Crisp (2004), Kuhlman (1990) e Castles (2001), integração local não implica em assimilação na sociedade de acolhida. Logo, não obstante o artigo 34 fazer menção à “assimilação”, a comunidade internacional rejeita o entendimento de que refugiados devam abandonar suas raízes para se tornar membros indistintos da comunidade na qual buscam refúgio. Por isso, utilizar o termo integração seria mais correto, por sugerir que refugiados mantenham sua própria identidade, ainda que busquem se integrar e conviver com a população local (CRISP, 2004, p. 2).

Até abril de 2015, 142 Estados membros haviam ratificado tanto a Convenção de 1951, quanto o Protocolo de 1967. O Brasil ratificou a Convenção em 16 de novembro de 1960¹⁰³ e acedeu ao Protocolo em 07 de abril de 1972, introduzindo-os ao seu direito interno através dos Decretos nº

¹⁰³ O Brasil ratificou a Convenção, mas o fez com reservas aos artigos 15 e 17. Em 1990, tais reservas foram abolidas, com a promulgação do Decreto nº 99.757/90.

50.215/1961 e nº 70.946/1972, respectivamente.¹⁰⁴ Foi o primeiro país da América do Sul a proceder com ratificação da Convenção.¹⁰⁵

A alta adesão da sociedade internacional a estes tratados significa um grande passo para a proteção dos refugiados, já que implica na assunção de obrigações internacionais para com estes indivíduos, passíveis de responsabilização na hipótese de descumprimento de suas normas.

Apesar disso, conforme asseverado anteriormente, a Convenção e o Protocolo se mostraram insuficientes para lidar com a problemática dos refugiados no pós-Segunda Guerra, motivando, assim, a mobilização dos atores internacionais a criarem novas formas de proteção capazes de abarcar as diferentes conjunturas observadas no cenário mundial.

Nesta esteira, os próximos tópicos irão abordar, respectivamente, a Declaração de Cartagena de 1984, documento regional referente à América Latina para endereçar a questão; e a Declaração de Nova York e seus Pactos Globais – as mais recentes iniciativas no âmbito internacional sobre o tema.

2.1.2 A Declaração de Cartagena de 1984

Nas décadas de 60 a 80, a instalação de regimes ditatoriais em diversos países da América Latina, culminou na criação de uma nova onda de

¹⁰⁴ Apesar de o Protocolo de 1967 ter sido promulgado através do Decreto nº 70.946/1972, segundo Guido F. S. Soares, ele apenas passou a ter validade efetiva com o decreto 99.757/1990, pois no decreto de promulgação foram mantidas as reservas que o Protocolo tinha por fim retirar, fato que foi corrigido apenas em 1990, com o novo decreto (SOARES, G. F. S., p. 398-399, apud JUBILUT, 2007, p. 171)

¹⁰⁵ Apesar de ter sido o primeiro país da América do Sul a ratificar a Convenção, o mesmo não ocorreu com o Protocolo de 1967, em virtude do regime militar. Sobre o tema, SALLES, Denise M. *et al* (2016, p. 118-119): “Destaca-se que em 1967 o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados foi elaborado no âmbito do ACNUR. Durante as reuniões preparatórias, o Brasil discordou da retirada da reserva geográfica, justificando o seu temor a partir de argumentos socioeconômicos, demográficos e financeiros. No entanto, percebendo que a maioria dos países apoiava a mudança proposta pelo instrumento jurídico, a missão brasileira junto à ONU apoiou o Protocolo de 1967 que, no entanto, só foi promulgado em 1972 no país (enquanto Argentina, Paraguai e Uruguai já o tinham adotado) (Moreira, 2012). Destaca-se que a limitação geográfica foi mantida pelo Governo Militar, assim o Protocolo de 1967 não teve validade efetiva, sendo apenas uma formalidade (Jubilut, 2007). Os diplomatas pleiteavam que a reserva fosse eliminada, entretanto, a decisão do governo militar foi de manter a limitação. Em contrapartida, as reservas aos artigos 15 e 17 foram substituídas por uma declaração interpretativa (Moreira, 2012).”.

refugiados na região, em virtude, principalmente, da intensa perseguição política e da prática de atos de tortura em face de quem fosse contra o regime instalado. Estima-se que a recorrente violação de direitos humanos provocada por esses governos autoritários tenha gerado um contingente de dois milhões de indivíduos (SPINDLER, 2005).

Neste contexto, os países latino-americanos atentaram para a necessidade de ampliar o arcabouço legal até então existente no Direito Internacional dos Refugiados, tendo em vista que os ditames da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 não englobavam especificamente a realidade da região.

Diante disto, entre os dias 19 e 22 de novembro de 1984, representantes de dez países da América Latina e Caribe¹⁰⁶ realizaram o “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, em que adotaram a Declaração de Cartagena. Dentre suas principais inovações, constava a ampliação da definição de refugiados aos Estados, através da exclusão das limitações estabelecidas pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967.

A Declaração de Cartagena trouxe importante contribuição para o Direito Internacional dos Refugiados, em relação à abrangência da definição do termo, pois recomendou a exclusão das limitações estabelecidas pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967,¹⁰⁷ bem como implementou a “grave e generalizada violação de direitos humanos” como condição a ensejar o reconhecimento do *status* de refugiado. Desta forma, permitiu a inclusão de pessoas forçadas a deixar seus países, em virtude do contexto de crise que se instalou na América Latina (JUBILUT e MADUREIRA, 2014). Isto se depreende da terceira conclusão da Declaração:

¹⁰⁶ Os dez países foram: Guatemala, Belize, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Colômbia, México, Panamá e Venezuela.

¹⁰⁷ Conclusões e recomendações da Declaração de Cartagena: “O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões: (...) Segunda - Propiciar que a ratificação ou adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 no caso dos Estados que ainda o não tenham efetuado, não seja acompanhada de reservas que limitem o alcance de tais instrumentos e convidar os países que as tenham formulado a que considerem o seu levantamento no mais curto prazo.”

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado (...). 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.** (grifo nosso)

A adoção do critério “grave e generalizada violação de direitos humanos” como motivo para reconhecer a condição de refugiado buscou “corrigir” as limitações colocadas pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. A flexibilidade que reverbera deste critério traduz um importante aspecto na análise do pedido de refúgio, já que amplia o leque dos motivos que ensejam a solicitação. Nas palavras de Jaime Santiago (2003, p. 51):

Se falamos de refugiados, é importante recordar que praticamente todos os países da América Latina ratificaram a Convenção de Genebra, de 1951, sobre o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967. **O mais importante, porém, é que nesta região do mundo, aplica-se uma definição mais ampla de refugiado graças à Declaração de Cartagena, de 1984. Devido a isto, pode-se ir além da idéia de perseguição individualizada por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou opiniões políticas** (razões que aparecem na Convenção de 1951 e são assumidas pelo Protocolo de 1967), **para incluir também na categoria de refugiados aquelas pessoas que deixaram seu país de origem por causa da guerra, da violação massiva de direitos humanos ou de causas similares que perturbem gravemente a ordem pública.** (grifo nosso)

A concepção ampliada de refugiados definida pela Declaração de Cartagena foi considerada por 15 países latino-americanos quando da adoção de sua normativa interna, dentre os quais o Brasil (ao adotá-la na definição legal de refugiados, positivada na lei 9.474/97) (GONZÁLEZ, 2010).¹⁰⁸

¹⁰⁸ Quando a Declaração de Cartagena completou vinte anos, diversas iniciativas foram tomadas pela sociedade latino-americana e caribenha para reafirmar sua plena vigência, bem assim discutir, refletir e atualizar seu sentido conceitual e simbólico (ROSITA, 2005, 3). Estes

A Declaração traz também orientações referentes à integração local, ao dispor que os países devem ter como compromisso o fortalecimento de “programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança”, bem como o estabelecimento de “programas e projetos com vista à auto-suficiência dos refugiados”.¹⁰⁹

Além disso, adota conclusão no sentido de que os países devem analisar “as possibilidades de integração dos refugiados na vida produtiva do país”, através da destinação de recursos da comunidade internacional canalizados pelo ACNUR, “para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos refugiados.”¹¹⁰

Não obstante sua relevância, ao contrário da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena não é um tratado internacional, e sim um instrumento regional sem força vinculante.¹¹¹ Apesar disso, desde a sua promulgação passou a constituir uma importante fonte do Direito Internacional dos Refugiados, ao lado das demais fontes (ESPIELL, 1995, p. 454), a fim de aprimorar a proteção dos refugiados e assegurar seus direitos.¹¹²

esforços resultaram no “Declaração e Plano de Ação de México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados em América Latina”, que seria uma “resposta regional aos novos focos de conflito no continente, como a Colômbia e o Haiti, assim como aos impactos nos países vizinhos” (ROSITA, 2005, 3).

Nesta esteira, em 2014, no aniversário de 30 anos da Declaração, 28 países e três territórios da América Latina e Caribe se reuniram no Brasil, a fim de continuar no desenvolvimento dos trabalhos para proteção internacional e regional dos refugiados na região. Deste encontro, resultou a “Declaração e Plano de Ação do Brasil”. Disponível em: <https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-brasil/>.

¹⁰⁹ Compromissos estabelecidos estabelecido no capítulo II, h da Declaração de Cartagena.

¹¹⁰ Conclusão décima primeira da Declaração de Cartagena.

¹¹¹ Há discussão acerca de qual seria a natureza jurídica da Declaração de Cartagena. Héctor Espiell (1994) considera-a como uma fonte consuetudinária. Já Jubilit (2007, 104) defende ser uma fonte doutrinária: “natureza jurídica da Declaração de Cartagena é controversa, isto porque em sua preparação estavam presentes representantes de dez governos latino-americanos e especialistas de 12 (doze) nacionalidades diferentes, ou seja, ao mesmo tempo em que ela resulta da vontade de Estados, pelo que pode ser considerada um ato unilateral, ela decorre de uma experiência doutrinária, podendo ser considerada doutrina. Optou-se aqui por esta última caracterização, uma vez que entendemos ser esta a sua vertente dominante (tanto por ter sido fruto de um evento doutrinário, como por ter contato em sua composição acadêmica com um maior número de nações representadas).”.

¹¹² Sobre o tema, uma especial citação é de Leonardo Franco (1994, p. 3): “Dez anos de aplicação dos princípios de Cartagena confirmaram sua importância para o tratamento da problemática dos refugiados na América Latina. Apesar de seu caráter não vinculante, nos dias atuais é amplamente aceito pelos países da região como um corpo normativo essencial de referência obrigatória. A Declaração de Cartagena inspirou políticos e legisladores; tendo originado novas leis nacionais ou regras de valor consuetudinário de aplicação alargada, sendo

2.1.3 Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes e seus Pactos Globais

Na seara da proteção internacional dos refugiados, merece destaque a mobilização da sociedade internacional quanto à inclusão da problemática migratória na agenda mundial contemporânea, tendo em vista que a quantidade de pessoas forçadamente deslocadas de seus lares atinge um novo recorde a cada ano que passa.¹¹³

Um primeiro passo relevante foi a criação da “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Adotada em 25 de setembro de 2015 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, consiste em um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, além da busca pelo fortalecimento da paz mundial (UNITED NATIONS, 2015).

A referida Agenda estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas¹¹⁴ que visam estimular a atuação em áreas de extrema importância para a humanidade e para o planeta, objetivando-se sua concretização até 2030 pelos atores internacionais (Estados-membros e *stakeholders*).

A problemática dos migrantes e refugiados¹¹⁵ foi também abarcada, sendo tratada no item sete do objetivo dez, ao dispor que os países devem

de fato um instrumento jurídico de primeira ordem para a região em termos de proteção dos refugiados.” (tradução nossa)

No original: “Diez años de aplicación de los principios de Cartagena han confirmado su importancia para el tratamiento de la problemática de refugiados en Latinoamérica. A pesar de su carácter no vinculante, es en la actualidad ampliamente aceptado por los países de la región como un cuerpo normativo esencial de obligada referencia. La Declaración de Cartagena ha inspirado a políticos y legisladores; siendo origen de nuevas leyes nacionales o normas de valor consuetudinario de aplicación extendida, siendo de hecho un instrumento jurídico de primer orden para la región en materia de protección de los refugiados”.

¹¹³ Conforme o mais recente relatório do ACNUR publicado em junho de 2018, o número de pessoas forçosamente deslocadas em 2017 atingiu a cifra de 68,5 milhões, o que engloba: 25,4 milhões de refugiados, 40 milhões de deslocados internos e 3,1 milhões de pessoas em busca de asilo. A íntegra deste relatório está disponível em: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>.

¹¹⁴ Os 17 objetivos e As 169 metas referente a cada um destes objetivos podem ser acessadas através do link: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

¹¹⁵ Além do objetivo 10.7, a Agenda 2013 trata dos migrantes e refugiados nos seguintes parágrafos:

23. As pessoas que estão vulneráveis devem ser empoderadas. Aquelas cujas necessidades são refletidas na Agenda incluem todas as crianças, jovens, pessoas com deficiência (das quais mais de 80% vivem na pobreza), as pessoas que vivem com HIV/AIDS, idosos, povos indígenas, refugiados, pessoas deslocadas internamente e migrantes. Decidimos tomar

reduzir a igualdade, facilitando a migração e a mobilidade, segura, regular e responsável, através de políticas de migração planejadas e bem geridas. Nos termos do referido item 7:

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. (...) 10.7. **Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.** (grifo nosso)

Para efetivar este compromisso, em 19 de setembro de 2016, na cidade de Genebra, foi realizada a “Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes”, na qual todos os 193 Estados-Membros da ONU adotaram a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes.¹¹⁶

Este documento exprime a vontade política dos Chefes de Estado de promover a proteção das vidas e dos direitos da população migrante e refugiada em uma escala global (ONU, 2016), além de fazer expressa

medidas e ações mais eficazes, em conformidade com o direito internacional, para remover os obstáculos e as restrições, reforçar o apoio e atender às necessidades especiais das pessoas que vivem em áreas afetadas por emergências humanitárias complexas e em áreas afetadas pelo terrorismo;

(...)

25. Comprometemo-nos a fornecer a educação inclusiva e equitativa de qualidade em todos os níveis – na primeira infância, no primário e nos ensinos secundário, superior, técnico e profissional. Todas as pessoas, independentemente do sexo, idade, raça, etnia, e pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas, crianças e jovens, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, devem ter acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida que os ajudem a adquirir os conhecimentos e habilidades necessários para explorar oportunidades e participar plenamente da sociedade. Faremos o possível para proporcionar às crianças e jovens um ambiente que propicie a plena realização dos seus direitos e capacidades, ajudando nossos países a colher dividendos demográficos, inclusive por meio de escolas seguras e de comunidades e famílias coesas;

(...)

29. Reconhecemos a contribuição positiva dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, de trânsito e de destino, o que exige respostas coerentes e globais. Iremos cooperar internacionalmente para garantir uma migração segura, ordenada e regular que envolva o pleno respeito pelos direitos humanos e o tratamento humano dos migrantes, independentemente do status de migração, dos refugiados e das pessoas deslocadas. Essa cooperação deverá também reforçar a resiliência das comunidades que acolhem refugiados, particularmente nos países em desenvolvimento. Destacamos o direito dos migrantes de regressar ao seu país de cidadania, e recordamos que os Estados devem assegurar que os seus cidadãos nacionais que estão retornando sejam devidamente recebidos (ONU, 2015).

¹¹⁶ A Declaração foi adotada através da Resolução 71/1, disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1.

referência ao objetivo de contribuir para o alcance dos objetivos da Agenda 2030. Conforme a Declaração, os Estados se comprometem, *inter alia*, a reafirmar a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os demais tratados internacionais de direitos humanos; facilitar a migração ordenada, regular e responsável; facilitar a implementação de políticas migratórias planejadas e bem-gerenciadas; e endereçar muitas das raízes dos problemas de deslocados forçados, ajudando a criar condições mais favoráveis nos países de origem.¹¹⁷

A Declaração de Nova York prevê ainda um conjunto de compromissos simultâneos e específicos para enfrentar a situação envolvendo refugiados e migrantes. Além disso, determina a elaboração de dois pactos globais para a efetiva concretização de tais compromissos.¹¹⁸

O primeiro deles, denominado “Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular”,¹¹⁹ foi adotado após 18 meses de consultas e negociações, em uma Conferência Intergovernamental na cidade de Marrakech (Marrocos), ocorrida nos dias 10 e 11 de dezembro de 2018. Trata-se de instrumento cooperativo não-vinculativo, que expressa o compromisso coletivo de aprimorar a cooperação dos países em relação à migração internacional, bem assim dividir responsabilidades e buscar soluções para os desafios enfrentados nos países de origem, trânsito e destino dos migrantes.

Já o segundo Pacto Global, referente aos refugiados, foi adotado em 17 de dezembro de 2018, no qual foram estabelecidos quatro objetivos-chaves: (i)

¹¹⁷ No original: "16. (...) *The 2030 Agenda makes clear, inter alia, that we will facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies. The needs of refugees, internally displaced persons and migrants are explicitly recognized.*

17. *The implementation of all relevant provisions of the 2030 Agenda for Sustainable Development will enable the positive contribution that migrants are making to sustainable development to be reinforced. At the same time, it will address many of the root causes of forced displacement, helping to create more favourable conditions in countries of origin. Meeting today, a year after our adoption of the 2030 Agenda, we are determined to realize the full potential of that Agenda for refugees and migrants.*"

¹¹⁸ A existência de dois pactos, um para refugiados e outro para migrantes, se justifica em razão da definição atribuída a cada uma dessas categorias. Enquanto os refugiados seriam aquelas pessoas que fogem de seus países em virtude de perseguições ou temor de perseguição, nos termos da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena, o migrante não possui uma definição juridicamente positivada, mas é entendido como o indivíduo que sai de seu país de origem ou de residência habitual, independentemente do motivo da migração ou da situação legal (IOM, 2018, p. 299).

¹¹⁹ O Pacto foi oficialmente adotado pela Resolução 73/195 da Assembleia Geral da ONU, em 19 de dezembro de 2019. A íntegra do documento, encontra-se disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195. Acesso em 10/02/2019.

aliviar as pressões sobre os países de acolhida; (ii) aumentar a autossuficiência dos refugiados; (iii) expandir o acesso a países terceiros ou a refugiados através do reassentamento e de outras vias de admissão; e (iv) apoiar condições nos países de origem para retorno em segurança e com dignidade.¹²⁰

O Pacto pretende atingir estes objetivos através da mobilização da vontade política, bem como de uma base ampliada de apoio com vistas a facilitar uma distribuição mais equitativa e previsível de contribuições entre os Estados e outros *stakeholders* interessados

Relevante destacar que o Brasil assinou a Declaração de Nova York, além de ter se comprometido a adotar ambos os Pactos. No entanto, em janeiro de 2019, o Governo do novo Presidente Jair Bolsonaro informou a retirada do país destes pactos.¹²¹

2.2 A legislação brasileira para a proteção dos refugiados

O arcabouço jurídico brasileiro para a proteção dos refugiados é composto não apenas pelos instrumentos internacionais ratificados pelo país sobre o tema, mas também por uma legislação interna, que visa efetivar os compromissos internacionais assumidos. Após uma breve exposição dos precedentes históricos desta legislação, sua análise será o objetivo dos tópicos seguintes.

¹²⁰ Estes objetivos estão no item 7 do Pacto. No original: “*The objectives of the global compact as a whole are to: (i) ease pressures on host countries; (ii) enhance refugee self-reliance; (iii) expand access to third country solutions; and (iv) support conditions in countries of origin for return in safety and dignity. The global compact will seek to achieve these four interlinked and interdependent objectives through the mobilization of political will, a broadened base of support, and arrangements that facilitate a more equitable, sustained and predictable distribution of contributions among States and other relevant stakeholders*”. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf>. Acesso em 10/02/2019.

¹²¹ Informação disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258>.

2.2.1 Precedentes históricos da proteção dos refugiados no Brasil

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro através dos Decretos nº 50.215/1961 e nº 70.946/1972, respectivamente (apesar de a limitação geográfica e temporal só terem chegado ao fim em 1990).¹²² Contudo, nesta época o Brasil não contava com uma política de proteção internacional de refugiados, em virtude do regime ditatorial em vigor no país.

Este fato não impediu a celebração de um acordo, em 1977, entre o ACNUR e o Estado brasileiro para a instalação de um escritório *ad hoc* no Rio de Janeiro. O órgão, em conjunto com a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo¹²³ e a Comissão Pontifícia Justiça e Paz,¹²⁴ auxiliava tanto brasileiros que fugiam em decorrência do regime vigente, como pessoas de diferentes nacionalidades (argentinos, chilenos, uruguaios) perseguidas em seus países de origem, que vinham para o Brasil por conta da proximidade geográfica (BARRETO, 2010, p. 17; JUBILUT, 2007, p. 172).

¹²² Apesar de o Protocolo de 1967 ter sido promulgado através do Decreto nº 70.946/1972, segundo Guido F. S. Soares, ele apenas passou a ter validade efetiva com o decreto 99.757/1990, pois no decreto de promulgação foram mantidas as reservas que o Protocolo tinha por fim retirar, fato que foi corrigido apenas em 1990, com o novo decreto (SOARES, G. F. S., 2002, p. 398-399, apud JUBILUT, 2008, p. 171).

¹²³ A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo exercem papel fundamental na acolhida de refugiados no Brasil. Nas palavras de Jubilut (2007): “A Cáritas é uma organização sem fins lucrativos da Igreja Católica com atuação mundial em diversos projetos sociais. Foi estabelecida oficialmente em 1950, apesar de ter atuado embrionariamente auxiliando as vítimas da Segunda Guerra Mundial e de um terremoto no Japão em 1948.

A função da Cáritas é atender às populações nas suas grandes necessidades, ou seja, pode-se dizer que ela é o braço social da Igreja Católica. A Cáritas Internacional é formada pelas Cáritas Nacionais, que se organizam em regiões continentais para facilitar sua atuação. Atualmente a Cáritas atua em 154 Estados, sendo que 21 Cáritas Nacionais são parceiras implementadoras do ACNUR.

Desde 1967, a Cáritas Internacional tem status de observadora junto à ONU, mais precisamente no Conselho Econômico e Social, o que demonstra o reconhecimento da sua relevância pela comunidade internacional.”

Ainda sobre esta entidade, cita-se Barreto (2010, p. 17-18): “Foi a Cáritas quem ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados.”

No entanto, como o foco deste trabalho está na atuação estatal e não das organizações da sociedade civil, suas atividades não serão aprofundadas.

¹²⁴ A Comissão Pontifícia Justiça e Paz “existia para legalizar o tratamento humanitário que a Igreja Católica dava aos refugiados, bem como a todos os temas de direitos humanos” (JUBILUT, 2007, 173).

A partir dos anos 80, em virtude do processo de redemocratização no Brasil, houve um aumento do fluxo migratório de pessoas em busca de refúgio no país (dentre eles, angolanos, iranianos e paraguaios). No entanto, como vigorava a limitação geográfica imposta pela Convenção de 1951, estes indivíduos, por não serem provenientes da Europa, em sua maioria não eram reconhecidos como refugiados¹²⁵ (BARRETO, 2010, p. 18). A solução encontrada foi a concessão a estes “não-europeus” da condição jurídica de “asilado” (ANDRADE e MARCOLINI, 2002, p. 169).¹²⁶ Tal cenário foi modificado quando da promulgação do Decreto 99.757/1990, responsável por derrubar a reserva geográfica.

Em 29 de julho de 1992, o Ministério da Justiça editou a portaria interministerial nº 394, que estabeleceu normas mínimas para o processo de solicitação e concessão de refúgio. Nas palavras de Barreto (2010, p. 18):

Naquele momento, sob a portaria interministerial que proporcionava um marco jurídico interno mínimo, o Acnur entrevistava essas pessoas e apenas solicitava ao governo brasileiro o reconhecimento formal. O papel do governo brasileiro se restringia à liberação dos documentos e a partir daí os refugiados tinham que caminhar com suas próprias pernas no país que os acolhia. Como muitos desses refugiados vinham de regiões de guerra, com traumas psíquicos e com problemas de saúde, o apoio oferecido era insuficiente e havia a necessidade de maior integração dos refugiados no ambiente local.

Após a edição da portaria, o fluxo de refugiados se intensificou, com a chegada de indivíduos provenientes, principalmente, da Angola, da República

¹²⁵ Há exceção a esta situação, conforme explicam Andrade e Marcolini (2002, 170): “Esta situação mudou consideravelmente com a retomada da guerra civil em Angola, no fim de 1992. Cerca de 1,2 mil angolanos fugiram para o Brasil – o único país que então lhes concedia visto de turista – e solicitaram a condição jurídica de refugiado. A maioria deles não estava escapando de perseguição individual, mas sim das conseqüências dos conflitos e da violência generalizada. Não se adequavam, portanto, à definição clássica de refugiado, tal como celebrada na Convenção de 1951. Apesar disso, o governo brasileiro aplicou uma definição mais ampla do conceito de refugiado, inspirada pela Declaração de Cartagena, de 1984. Desta forma, os solicitantes angolanos foram reconhecidos como refugiados no Brasil, gozando os mesmos direitos garantidos pela Convenção de 1951. A aplicação desta definição mais ampla do conceito de refugiado também se deu no caso de cerca de 200 solicitantes de refúgio liberianos, que pediram proteção internacional ao Brasil. A partir da guerra iniciada na Libéria em fins de 1989, 70% dos refugiados reconhecidos como tal no território nacional obtiveram essa condição jurídica graças à aplicação da definição mais abrangente.”.

¹²⁶ O terceiro capítulo irá tratar da diferença entre asilado e refugiado.

Democrática do Congo, da Libéria e da ex-Iugoslávia. Como os instrumentos legais até então vigentes no país (*i.e.* a Convenção de 1951, o Protocolo de 1965 e a portaria interministerial nº 394) careciam de efetividade por ausência de uma maior regulamentação, era patente a necessidade de uma lei específica e completa sobre o tema (BARRETO, 2010, p. 19), inclusive para concretizar não apenas os princípios constitucionais da nova fase democrática do país, mas também os compromissos internacionais assumidos. Este contexto deu ensejo ao processo de criação da lei 9.474/1997 – o Estatuto Nacional dos Refugiados.

2.2.2 Constituição Federal de 1988

A Constituição brasileira de 1988 trouxe disposições constitucionais que moldaram um ambiente propício para que o Brasil pudesse atuar como um país receptor e acolhedor de refugiados, tendo em vista os princípios fundamentais positivados para guiar a atuação do Estado e da sociedade como um todo, bem assim o extenso rol de direitos e garantias fundamentais para salvaguardar, em última instância, a pessoa humana. Nas lições de Ingo Sarlet (2018, p. 257):

Tanto o Preâmbulo quanto o título dos Princípios Fundamentais são indicativos de uma ordem constitucional voltada ao ser humano e ao pleno desenvolvimento da sua personalidade, bastando lembrar que a dignidade da pessoa humana, pela primeira vez na história constitucional brasileira, foi expressamente guindada (art. 1.º, III, da CF) à condição de fundamento do Estado Democrático de Direito Brasileiro, por sua vez também como tal criado e consagrado no texto constitucional. Infere-se desses dispositivos [art. 3º] quão acentuada é a preocupação da Constituição em assegurar os valores da dignidade e do bem-estar da pessoa humana, como imperativo de justiça social. (...) Nesse sentido, o valor da dignidade da pessoa humana impõe-se como núcleo básico e informador de todo o ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional.

O Brasil, pode-se afirmar que “acentuadamente tornou-se compromissário, plural e comprometido com a transformação da realidade”, inclusive por ter trazido amplo rol de direitos e garantias fundamentais, “colocando-se entre as Constituições mais avançadas do mundo no que diz respeito à matéria” (PIOVESAN, 2013, p. 25).

A fim de analisar a temática dos refugiados à luz da Constituição Federal de 1988, necessária a exposição dos princípios e regras constitucionais aplicáveis à proteção destes indivíduos.

Logo em seus quatro primeiros artigos, o texto constitucional positiva os princípios¹²⁷ responsáveis por reger a atuação do Estado, o que engloba a prática do refúgio. Isso se justifica, de um lado, pelo fato de estabelecer a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), e, por outro, pela previsão de que, as suas relações internacionais, reger-se-ão pela prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) e pela concessão de asilo político¹²⁸ (art. 4º, X) (JUBILUT, 2007, 181).¹²⁹

¹²⁷ Apesar de o Título I da Constituição denominar-se “Dos Princípios Fundamentais”, ele não concentra todas os princípios do texto constitucional. Sobre a questão, cita-se Ingo Sarlet (2018, p. 260): “Com isso não está a dizer que na atual CF as normas-princípio estejam todas concentradas no Título I, visto que expressivo o número de princípios dispersos ao longo da constituição (bastaria aqui apontar para grande parte das normas de direitos fundamentais e os princípios da ordem econômica e social, como exemplos emblemáticos, tampouco se está a afirmar que não existam princípios fundamentais sediados em outras partes do texto da constituição, como é o caso, também aqui, de normas de direitos fundamentais com estrutura de princípios”.

¹²⁸ Não obstante a Constituição positivar a expressão “asilo político”, entende-se que ela se refere ao direito de asilo *latu sensu*, aí incluso o refúgio (JUBILUT, 2007, 181, nota 449).

¹²⁹ A doutrina diverge quanto aos fundamentos constitucionais do refúgio no Brasil, pois parte entende que seria apenas a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II) e a outra parte que seria a concessão de asilo político (art. 4º, X). Decidiu-se aqui adotar a posição de Jubilut, que considera ambos como base constitucional para o refúgio no país. Sobre o tema: “Parte da doutrina entende que a base constitucional do reconhecimento do status de refugiado é o inciso sobre asilo político e outra parte que é a prevalência dos direitos humanos. Em face desta controvérsia preferiu-se apontar os dois incisos como bases do refúgio. Tal problema não existiria se o texto constitucional tivesse adotado a proposta da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, pela qual o dispositivo do direito de asilo leria: “Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de raça, nacionalidade e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, ou em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana”, ou a proposta da Comissão de Sistematização pela qual o asilo estaria consagrado da seguinte maneira: “Conceder-se-á asilo político aos perseguidos em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana” (POGREBINSCHI, T. O direito de asilo e a Constituinte de 1987-88. In: ALMEIDA, G. A. e ARAÚJO, N. Ob. cit., p. 319-342); em ambos os textos verifica-se que a expressão asilo político é usada equivocadamente querendo designar o direito de asilo, isto porque se estabelecem hipóteses de refúgio, gênero de asilo e não somente de asilo político.” (JUBILUT, 2007, 181, nota 448).

Além de tais princípios, outro alicerce da proteção aos refugiados no país está previsto no *caput* do artigo 5º, que positiva o direito à igualdade entre brasileiros e estrangeiros, sem qualquer discriminação:

Art.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, (...).

Além disso, com a promulgação da emenda constitucional nº 45/2004, que acresceu o parágrafo 3º ao artigo 5º do Título II, da Carta Magna,¹³⁰ os tratados de direitos humanos internalizados pelo Estado brasileiro e aprovados pelo rito qualificado passaram a ter caráter de norma constitucional. Isto revela mais uma evidência quanto à preocupação do Brasil com os direitos humanos e com o princípio da dignidade da pessoa humana, impactando na proteção aos refugiados.

Ainda que não tenham quórum suficiente e sejam aprovados pelo rito comum (maioria simples, turno único em cada Casa do Congresso), em se tratando de acordo sobre direitos humanos, este terá *status* supralegal, ou seja, acima das leis federais, mas abaixo das disposições constitucionais.¹³¹

Tendo em vista a possibilidade de ratificação de futuros tratados para assegurar direitos a estes indivíduos, é relevante que estes diplomas sejam

¹³⁰ Art. 5º. § 3º. “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

¹³¹ Após a Constituição de 1988, mas antes da emenda constitucional nº 45/2004 (EC 45/2004), havia forte controvérsia sobre o status dos tratados de direitos humanos. No plano judicial, o STF entendia que os tratados de direitos humanos possuíam hierarquia equivalente às leis federais, como os demais tratados internalizados no direito brasileiro. No plano doutrinário, adotavam-se quatro posições sobre a natureza destes tratados: (a) natureza supraconstitucional, em face de sua origem internacional; (b) natureza constitucional; (c) natureza equiparada à lei ordinária federal; e (d) natureza supralegal. (RAMOS, 2017, p. 477). No entanto, a controvérsia chegou ao fim quando, após a edição da EC 45/2004, o STF julgou o RE 466.343, adotando a posição de que os tratados internacionais que não fossem aprovados pelo rito previsto no art. 5º, § 3º, teriam caráter supralegal. Sobre o tema, destaca-se o voto do Min. Gilmar Mendes: “desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para a prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O “status” normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna aplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão.” (RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, voto do Min. Gilmar Mendes, julgamento em 3/12/2008, Plenário, DJE de 05/06/2009, com repercussão geral).

dotados de um *status* diferenciado na ordem interna do país. Sobre o tema de recepção dos tratados pelo Brasil, assevera Jubilut (2008, p. 189):

Tal questão é fundamental, uma vez que os direitos, em especial os sociais, econômicos e culturais, assegurados aos refugiados pela lei nacional derivam diretamente dos diplomas internacionais, não sendo declarados diretamente pela lei nacional. Dessa feita, caso os diplomas internacionais se alterem os direitos garantidos aos refugiados também sofrerão mudanças, razão pela qual a temática da recepção dos tratados internacionais pelo ordenamento jurídico brasileiro é, ainda, relevante.

Os princípios e regras constitucionais expostos são aplicáveis a todas as etapas do processo de recepção de indivíduos em situação de refúgio – acolhimento, proteção e integração local. Em cada um desses momentos, o Estado deve pautar suas ações com base nas diretrizes e normas positivadas na Constituição de 1988, a fim de resguardar, em última instância, os direitos dos refugiados no território nacional. Assim, o Texto constitucional possui um viés humanitário que torna o país receptivo para pessoas em busca de refúgio no Brasil.

Contudo, para dar aplicabilidade a estes pilares constitucionais e às obrigações internacionais assumidas pela ratificação dos tratados internacionais sobre o tema, era necessário um arcabouço legislativo para regular a matéria. Diante disto, foi editada a lei nacional sobre o Estatuto dos Refugiados – lei 9.474/1997 –, tema da seção seguinte.

2.2.3 Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados

Até 1997, o Brasil havia internalizado os principais instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados – Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 –, além de ter editado a Portaria Interministerial nº 394/1991 do Ministério da Justiça, que trazia dispositivos jurídicos para a proteção destes

indivíduos e estabelecia regras processuais para a solicitação e concessão de refúgio.

No entanto, o Estado brasileiro não possuía uma lei própria sobre o instituto. O acolhimento e a integração desses indivíduos careciam de uma legislação mais completa que regulamentasse a questão, inclusive para a efetiva aplicação dos referidos tratados internalizados. Sobre esta situação, cita-se Luiz Paulo Barreto (2010, p. 19):

Ficou então patente que havia a necessidade de mais do que uma simples portaria interministerial para regulamentar o Estatuto do Refugiado no Brasil. Era preciso efetivamente internalizar o mecanismo da Convenção de 1951, com uma lei específica que definisse o conceito de refugiado no Brasil, criasse um órgão nacional para tratar desse tema e, a partir daí, relatasse quais eram os direitos do refugiado e a forma de processo para o reconhecimento, a perda e a manutenção da condição de refugiado no Brasil.

Perante esta situação, o Poder Executivo e o Legislativo, membros da sociedade civil e o ACNUR¹³² se reuniram para elaborar um projeto de lei com vistas a estabelecer um estatuto para os refugiados no país. Este movimento culminou na edição da lei 9.474/1997, considerada “um marco no desenvolvimento do sistema de proteção internacional das pessoas refugiadas no continente” (MARQUEZ, p. 13), tendo sido o Brasil o primeiro país da América Latina a estabelecer sua própria lei nacional sobre refúgio.¹³³

¹³² O ACNUR exerceu importante papel na elaboração da legislação brasileira sobre refúgio. Sobre o tema, Rosita Milesi e Willian Andrade (2010, 30): “A contribuição do Acnur estimulou, de imediato, a sociedade civil, como veremos no capítulo seguinte. A ação conjunta foi intensa desde o período de elaboração do anteprojeto por parte do Poder Executivo. No conjunto da documentação disponível, apreende-se a contribuição ampla e permanente do Acnur, como o expressa, por exemplo, correspondência de 13/05/1996, dirigida ao encarregado da Missão Acnur no Brasil: Testemunhamos o quanto Vossa Senhoria, em conjunto e com o estímulo do Representante Regional do Acnur, na pessoa de Mohamad Benamar, e do seu sucessor, Guilherme Lustosa da Cunha, não tem medido esforços para que o Brasil firmasse novos passos na defesa e proteção dos refugiados. Não apenas na política de aceitação de refugiados praticada pelo Brasil tem-se revelado a eficácia de suas gestões e iniciativas, senão também no avanço para o estabelecimento de instrumentos formais e legislativos que pudessem assegurar maior garantia e estabilidade à proteção dos refugiados, à sua assistência e alternativas de integração”.

¹³³ Sobre países com legislação própria acerca de refugiados: “a promulgação de um diploma legal exclusivo sobre o tema dos refugiados, fato não tão comum caso se verifique o direito comparado. Analisando a lista de Estados signatários da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67 verifica-se que a maioria deles conta com legislação interna sobre a matéria, 477 ou por meio de dispositivos constitucionais ou por legislação infraconstitucional. 478 Ocorre que a

A nova lei 9.474/97 definiu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, dando contornos ao termo “refugiado”, bem como estabeleceu os aspectos para o reconhecimento de tal condição jurídica, além de sistematizar o procedimento para esse reconhecimento. Outro ponto de destaque foi a previsão para criação de um órgão administrativo tripartite com competência para tratar do tema. Este órgão foi criado em 07 de setembro de 1998: o Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE) (ALMEIDA, 2000, p. 373).

Por ser posterior aos mais importantes documentos para a proteção de refugiados no âmbito internacional (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967) e regional (Declaração de Cartagena), a lei 9.474/97 adotou a definição ampla de refugiados, sem qualquer limite temporal ou geográfico, englobando violações graves e generalizadas de direitos humanos como motivo para a solicitação de refúgio. É o que se depreende do artigo 1º da referida lei:

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.

Quanto à sua estrutura, a lei em questão está organizada em oito títulos: (i) título I - traz os aspectos caracterizadores dos refugiados, estabelecendo o conceito do termo, suas principais características e disposições sobre a condição jurídica de refugiado; (ii) título II - versa sobre o ingresso no território nacional e o pedido de refúgio; (iii) título III - institui o CONARE e estabelece suas competências, estrutura e funcionamento; (iv) título IV - determina as

maioria dessas leis trata a questão dos refugiados dentro da legislação sobre imigração ou sobre o direito de asilo, como, por exemplo, nos Estados Unidos e no Japão, não havendo lei específica. Residindo na elaboração dessa a relevância da legislação nacional brasileira, posto que tal fato permite uma maior adequação do texto legal às necessidades dos refugiados.” (JUBILUT, 2008, p. 191).

regras para o processo de solicitação da condição de refugiado no país; (v) título V - traz as hipóteses de expulsão e extradição; (vi) título VI – veicula os casos em que pode ocorrer a cessação e a perda da condição de refugiado; (vii) título VII - estabelece as soluções duráveis, quais sejam, a repatriação, a integração local e o reassentamento; (viii) título VIII - ocupa-se das disposições finais.

Juan González (2010, p. 52) sintetiza as principais boas práticas adotadas na lei brasileira sobre o refúgio: (i) assunção da proteção internacional dos refugiados como política de Estado; (ii) adoção de uma definição mais ampla acerca do termo “refugiado”; (iii) criação de um órgão colegiado para a determinação da condição de refugiado (CONARE); (iv) inclusão de representantes da sociedade civil para participar do CONARE para a determinação da condição de refugiado; (v) regulação dos direitos e obrigações dos refugiados, com a previsão do direito ao trabalho para solicitantes de refúgio; (vi) assistência administrativa para os refugiados; (vii) positivação de soluções duradouras e da participação do Brasil como país emergente de reassentamento.

Além da importância da positivação de um amplo conceito de refugiados, outros aspectos sobre esta lei merecem destaque: a instituição do CONARE e as normas voltadas para a integração local.

Quanto ao primeiro, destaca-se a criação do CONARE como uma das maiores inovações trazidas pela nova legislação (JUBILUT, 2007, 193), visto ser um órgão exclusivamente criado para administrar a questão dos refugiados. Trata-se de um órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério da Justiça (artigo 11), formado por representantes de diferentes áreas do governo (artigo 14) – Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto. Departamento de Polícia Federal e sociedade civil. A ele foram atribuídas diversas competências, como as de processar e julgar os pedidos de refúgio (artigo 12, I) e “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados” (artigo 12, IV).

Atualmente, há escritórios do CONARE nas cidades de São Paulo, Porto Alegre e Brasília.¹³⁴⁻¹³⁵

Sobre o segundo aspecto a ser destacado – a integração local –, a lei 9.474/97 abarca um capítulo específico acerca do tema (capítulo II), considerada uma das soluções duradouras que devem ser promovidas pelo Estado em favor dos refugiados. Dois artigos veiculam a matéria:

CAPÍTULO II

Da Integração Local

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

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

A ausência de documentos – fato recorrente quando refugiados ingressam em um novo território em busca de abrigo – dificulta o pleno exercício de direitos no país de acolhida e, conseqüentemente, a integração na nova comunidade. Atentos à esta situação, os legisladores positivaram em tais artigos a necessidade de facilitar as exigências referentes à prova de suas qualidades acadêmicas e profissionais. Com isso, se pretende não obstaculizar a inserção dos refugiados no mercado de trabalho e em instituições de ensino, permitindo, assim, sua integração local.

Quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais referentes aos refugiados, importa destacar a inexistência de previsão expressa na lei 9.474/1997. Esse diploma apenas menciona que o refugiado “gozará de

¹³⁴ Informação disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/onde-encontrar-ajuda/escritorios-do-acnur-e-conare/>. Acesso em 03/02/2019.

¹³⁵ O CONARE também dispunha de escritório no Rio de Janeiro, mas suas atividades foram encerradas em março de 2017. Informação disponível em: <http://bandnewsfmrio.band.uol.com.br/editorias-detalhes/ministerio-da-justica-fecha-escritorio-para-r>. Acesso em 03/02/2019.

direitos” (art. 5º da lei)¹³⁶ e remete àqueles previstos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. Isso é apontado como um aspecto negativo por Jubilut (2007, p. 195), pois, na hipótese de tais acordos internacionais não mais vigorarem, a ausência de normas explícitas na legislação nacional pode acarretar na diminuição do escopo de proteção a estes indivíduos.

(...) os direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados não estão expressos diretamente na lei, havendo somente referência aos direitos assegurados pela Convenção de 51 e ao fato de os refugiados terem os mesmos direitos dos estrangeiros no Brasil. Tal fato pode ser visto como um aspecto negativo da Lei 9.474/1997, uma vez que, caso haja reforma nos diplomas legais internacionais, da qual resulte a perda de validade da Convenção de 51, e não havendo previsão expressa desses direitos em nossa lei interna, os refugiados ficariam, durante o lapso de tempo necessário para a recepção da nova normativa internacional, sem a proteção complementar que é tão essencial para a reconstrução de suas vidas quanto a proteção primária que lhes assegura sua vida, liberdade e segurança. (JUBILUT, 2007, p. 195)

Apesar disso, a legislação brasileira sobre refúgio é um importante marco para a defesa dos direitos dos refugiados e revela a posição proativa do país em relação à proteção desses indivíduos. Se antes de sua promulgação o cenário era de uma normativa interna restrita, após 1997 o país passou a regular o tema de forma ampla, abarcando todas as etapas do processo de refúgio, “desde seu ingresso ao território nacional, o acesso ao procedimento para a determinação da condição de refugiado, os direitos e obrigações dos refugiados e a busca de soluções duradouras” (GONZALEZ, 2010, p. 52).

¹³⁶ Art. 5º da lei 9.474/1997. “Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.”

2.2.4 Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração) e Lei 13.684 de 21 de junho de 2018

Ainda sobre a proteção e integração dos refugiados e solicitantes de refúgio em território brasileiro, merece menção a nova lei de migração do país, lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

Antes de sua edição, vigorava o “Estatuto do Estrangeiro” (lei nº 6.815/1980), editado em um período no qual a principal preocupação quanto à temática da migração era a segurança nacional.

A partir da lei 13.445/2017, os migrantes e visitantes¹³⁷ passaram a ter novo tratamento legislativo, colocando o Brasil “em posição de vanguarda nesta matéria” (GUERRA, 2017, p. 171). A nova lei versa sobre direitos e deveres dos migrantes e regula sua entrada e estada no país, estabelecendo princípios e diretrizes às políticas públicas voltadas para este grupo de pessoas (artigo 1º).¹³⁸

Na esteira do que já era assegurado aos refugiados e pelos tratados internacionais de direitos humanos, a lei 13.445/2017 determina a observância dos direitos humanos (artigo 3º, I); veda qualquer forma de discriminação (artigo 3º, II a IV); garante igualdade de tratamento entre os migrantes e nacionais, bem como acesso igualitário “a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social” (inciso XI); dentre outros.

Esta legislação pode ser aplicável aos refugiados, mas sempre em consonância com o que dispõe a lei 9.474/97 e demais normas específicas acerca do refúgio (artigos 2º e 121), tendo em vista se tratarem de *lex specialis* sobre o tema.

Uma importante inovação trazida por esta lei consiste no visto temporário por razões humanitárias, positivado no §3º do artigo 14:

¹³⁷ No artigo 1º, a lei estabelece seu público-alvo, a qual determina de forma ampla no *caput* do citado artigo como migrantes e visitantes, e os especifica em seu § 1º, como sendo imigrantes, emigrantes, residentes fronteiriços, visitantes e apátridas.

¹³⁸ Artigo 1º da lei nº 13.445/2017: “Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 3º. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido 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, na forma de regulamento.

Antes da lei 13.445/2013 entrar em vigor, este visto não estava institucionalizado. Apesar disso, foi muito utilizado como resposta emergencial a migrantes forçados que solicitavam refúgio e não eram enquadrados como refugiados (sobretudo, haitianos e venezuelanos), conforme será explorado no próximo capítulo.

É uma inovação que denota o caráter humanitário desta nova lei, principalmente quando comparado ao revogado Estatuto do Estrangeiro, que primava pela segurança nacional. Sobre o tema, asseveram Fernandes e Faria (2017, p. 148):

Apesar dos vetos, a nova Lei de Migração, que substituirá o Estatuto do Estrangeiro, é considerada um avanço, principalmente ao se analisar a conjuntura mundial em que muitos países têm endurecido suas regras contra os imigrantes. Dentre as principais alterações introduzidas, estão o tratamento do imigrante a partir de uma perspectiva humanitária, como indicado no artigo 3º,4 e não mais como ameaça à soberania nacional, a institucionalização da política de vistos humanitários e a instituição do repúdio à xenofobia e ao racismo.

Apesar de o escopo da lei 13.445/2017 não ser propriamente direcionado aos refugiados, mas sim migrantes em geral, duas razões motivaram sua abordagem neste trabalho. A primeira revela-se por se tratar de mais um instrumento legal apto a assegurar direitos para refugiados em território brasileiro, tendo em vista, por exemplo, o fato de versar de forma mais

detalhada sobre temas concernentes à integração local, em comparação à lei 9.474/97.¹³⁹ Sendo esta silente, àquela pode ser aplicada subsidiariamente.

O segundo motivo justifica-se pela discussão atinente à abrangência do conceito de “refugiado”, aprofundada no próximo capítulo. Por ser este um tema que historicamente suscita controvérsias (conforme exposto no primeiro capítulo), a existência de uma lei sobre migração com caráter humanitário será de extrema valia para salvaguardar os direitos daqueles indivíduos que não obtenham o reconhecimento da condição jurídica de refugiado pelo Estado brasileiro (fato que exclui esta pessoa do âmbito de aplicação da lei 9.474/97).

Além da lei 13.445/2017, deve-se destacar a recente lei 13.684 de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Em virtude do ingresso de indivíduos provenientes da Venezuela no território brasileiro, o Estado editou a Medida Provisória nº 820/2018, posteriormente convertida na referida lei, a fim de facilitar e priorizar o repasse de recursos para endereçar a situação enfrentada pelas unidades federativas que estavam acolhendo os venezuelanos.

Ainda que promulgada em meio a uma situação emergencial, por conta do fluxo advindo do país vizinho, esta lei hoje faz parte do arcabouço jurídico brasileiro para a proteção de migrantes em situação de vulnerabilidade, dentre os quais os solicitantes de refúgio.

Dos fundamentos trazidos neste capítulo, entende-se que para além da importância normativa, conforme já asseverado no primeiro capítulo deste trabalho, um dos maiores desafios em relação aos direitos dos homens não é a sua fundamentação, mas sua proteção (BOBBIO, 1998, p. 17). Este fato implica na necessidade de efetivamente pôr em prática os ditames legais, para que não se tornem letra morta. Disto decorre a importância da integração local e a formulação de políticas públicas para promovê-la, tema do capítulo seguinte.

¹³⁹ A título de exemplo cita-se a questão laboral, mais bem detalhada pela lei 13.445/2017 do que a lei 9.474/1997.

3. A INTEGRAÇÃO LOCAL: INDEFINIÇÕES E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA ACOLHIDA DO REFUGIADO NO PAÍS DE DESTINO

Conforme exposto nos capítulos anteriores, desde os primórdios do Direito Internacional dos Refugiados os contornos da definição jurídica de “refugiado” foi tema de controvérsias. Apesar disso, houve inegável evolução do conceito, principalmente com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. No âmbito regional e nacional, esta evolução foi igualmente perceptível, tendo em vista a concepção ampliada adotada pela Declaração de Cartagena de 1984 e pelo Estado brasileiro, com a lei 9.474/97.

Contudo, hodiernamente ainda existem as chamadas “lacunas protetivas” (“*protection gaps*”), definidas por Volker Türk e Rebecca Dowd (2014, p. 279) como inadequações na proteção conferida a refugiados e outras pessoas forçadamente deslocadas, em relação as quais as normas do Direito Internacional, notadamente do Direito Internacional dos Refugiados (i) não são aplicáveis; ou (ii) não existem; ou (iii) possuem escopo inadequado; ou (iv) não são interpretadas e/ou aplicadas de maneira adequada. Ainda sobre o tema, os autores asseveram (TÜRK e DOWD, 2014, p. 278-279):

Em 1994, o ACNUR observou que "o número significativo de pessoas que necessitam de proteção internacional está fora do alcance efetivo dos principais instrumentos internacionais para a proteção de refugiados." Quase 20 anos depois, e 60 anos após a adoção da Convenção de 1951, ainda existem lacunas críticas no "efetivo alcance" do regime internacional de proteção aos refugiados. (tradução nossa)¹⁴⁰

A interpretação corriqueiramente restritiva do conceito de refugiado à luz da Convenção de 1951 acaba por limitar o alcance da legislação a pessoas que necessitam da proteção, mas não se enquadram nos ditames legais.

¹⁴⁰ No original: “In 1994, UNHCR observed that ‘[s]ignificant numbers of people who are in need of international protection are outside the effective (p. 279) scope of the principal international instruments for the protection of refugees.’ Almost 20 years later, and 60 years after the 1951 Convention was adopted, there are still critical gaps in the ‘effective scope’ of the international refugee protection regime”.

Neste contexto podem ser citados, como exemplo, os indivíduos que deixam seus países de origem em razão de perseguições decorrentes de discriminação por sua orientação sexual ou identidade de gênero, vítimas de tráfico de pessoas, vítimas de desastres ambientais, fome, entre outros motivos.

A controvérsia quanto ao enquadramento na condição de refugiado é um problema principalmente no âmbito doméstico de cada país. Não obstante as obrigações assumidas na ratificação da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, são os Estados que, ao final, irão decidir sobre atribuir ou não a condição jurídica de refugiado ao solicitante de refúgio. Isso acarreta em uma verdadeira “loteria de asilo” (TÜRK e DOWD, 2014, p. 281), em que o solicitante pode ou não ter seu pedido de refúgio deferido, a depender do Estado no qual foi feita a solicitação.¹⁴¹

Atento a este problema, o ACNUR ampliou seu mandato para abarcar, além dos refugiados, deslocados internos¹⁴² e outros grupos que demandem proteção.¹⁴³ Essa atuação justifica-se principalmente em razão da previsão no

¹⁴¹ Türk e Dowd (2014, p. 281) exemplificam esta situação ao citar as diferenças nas taxas de reconhecimento de refúgio de solicitantes provenientes do Afeganistão: “Em relação aos solicitantes de asilo afegãos, por exemplo, as taxas de reconhecimento de refugiados em 2011 entre oito países europeus variaram de 3% nos Países Baixos a 33% na Áustria. Quando outras formas de proteção, como proteção complementar, proteção subsidiária e *status* humanitário, são incluídas nesta equação, a diferença é ainda mais drástica, variando de 11% na Grécia a 73% na Suécia.” (tradução nossa).

No original: “*In relation to Afghan asylum seekers, for example, refugee recognition rates in 2011 among eight European countries ranged from 3 per cent in the Netherlands to 33 per cent in Austria. When other forms of protection such as complementary protection, subsidiary protection, and humanitarian status are included in this equation, the gap is even more drastic, ranging from 11 per cent in Greece to 73 per cent in Sweden.*”

¹⁴² “O Alto Comissário não tem um mandato geral ou exclusivo para pessoas deslocadas internamente, mas foi autorizado pela GA [Assembleia Geral] para se envolver operacionalmente sob certas circunstâncias no reforço da proteção e na prestação de assistência humanitária aos deslocados internos por meio de operações especiais. O engajamento do Alto Comissário com os deslocados internos tem sido tradicionalmente relacionado a situações em que existe uma forte ligação com os fluxos de saída de refugiados [por exemplo, na Angola, Colômbia ou Sudão] ou no contexto de regresso dos refugiados, como na Bósnia e Herzegovina e na Sérvia [Kosovo].”

No original: “*The High Commissioner does not have a general or exclusive mandate for internally displaced people but has been authorized by the GA to be involved operationally under certain circumstances in enhancing protection and providing humanitarian assistance to internally displaced persons through special operations.*³⁸ *The High Commissioner’s engagement with the internally displaced has traditionally been related to situations where there is a strong link with refugee outflows [for instance, in Angola, Colombia or Sudan] or in the context of refugee return, such as in Bosnia and Herzegovina and in Serbia [Kosovo].*” (UNHCR, 2013, p. 9)

¹⁴³ “(...) Várias resoluções do GA pediram ao Alto Comissário que estendesse seus “bons ofícios” para ajudar diferentes grupos de pessoas fora de suas funções, datando de 1959.46

Estatuto do ACNUR acerca de sua responsabilidade de preencher essas lacunas conceituais, interpretando e implementando os aspectos da definição de refugiado (parágrafos 1º e 8º do Estatuto),¹⁴⁴ norma reproduzida nos artigos 35 e 36 da Convenção de 1951.¹⁴⁵

Estas “lacunas protetivas” não se restringem ao enquadramento legal de “refugiados”,¹⁴⁶ havendo ainda um vácuo normativo quanto aos parâmetros referentes às soluções duradouras (repatriação voluntária, reassentamento e

Como resultado, a O Alto Comissário esteve ocasionalmente envolvido com as comunidades locais, as civis ou populações sitiadas, especialmente em circunstâncias em que não era viável nem é razoável tratá-los diferentemente de outras categorias de interesse para o Alto Comissário [particularmente no contexto do repatriamento voluntário ou da assistência humanitária especial funções de coordenação para populações deslocadas internamente]. Esse envolvimento operacional tem sido de caráter humanitário e em grande parte significava canalizar assistência internacional ou fornecer proteção”. (tradução nossa) (UNHCR, 2013, p. 10)

No original: “(...) *Various GA resolutions have called on the High Commissioner to extend his “good offices” to assist different groups of persons outside his mandated functions, dating back to 1959.46 As a result, the High Commissioner has on occasions been involved with local communities, war-affected civilians or besieged populations, especially in circumstances where it was neither feasible nor reasonable to treat them differently from other categories of concern to the High Commissioner [particularly in the context of voluntary repatriation or special humanitarian coordination functions for internally displaced populations]. Such operational involvement has been of a humanitarian character and largely meant channeling international assistance or providing protection.*”

¹⁴⁴ Disposições do Estatuto do ACNUR:

Parágrafo 1º. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (...) assumirá a função de fornecer proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, para refugiados que se enquadram no âmbito do presente Estatuto (...). No exercício de suas funções, mais particularmente quando surgem dificuldades, e por exemplo, no que diz respeito a qualquer controvérsia a respeito do status internacional dessas pessoas, o Alto Comissário solicitará o parecer do comitê consultivo sobre os refugiados, se for criado.

Parágrafo 8º. O Alto Comissário providenciará a proteção dos refugiados que sejam da competência do seu Escritório ao:

- (a) Promover a conclusão e ratificação de convenções internacionais para a proteção de refugiados, supervisionando sua aplicação e propondo emendas aos mesmos;
- (b) Promover, através de acordos especiais com os Governos, a execução de quaisquer medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e reduzir o número daqueles que requerem proteção; (...).

¹⁴⁵ DISPOSIÇÕES EXECUTÓRIAS E TRANSITÓRIAS

Art. 35 - Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas

1. Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção. (...)

Art. 36 - Informações sobre as leis e regulamentos nacionais Os Estados Contratantes comunicarão ao Secretário-Geral das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulguem para assegurar a aplicação desta Convenção.

¹⁴⁶ Türk e Dowd mencionam ainda outras duas lacunas protetivas da Convenção de 1951 (2014, p. 283-284): (i) a ausência de disposições normativas explícitas sobre a admissão no território e acesso aos procedimentos de asilo; e (ii) ausência de parâmetros para os países compartilharem as responsabilidades e ônus quanto à problemática dos refugiados, fato principalmente preocupante considerando que a maioria dos refugiados encontram-se em países que não possuem recursos suficientes para endereçar adequadamente as necessidades destes indivíduos.

integração local), *i.e.*, medidas que possibilitem aos refugiados reconstruir suas vidas com dignidade, paz e segurança no país de acolhida, com a plena e permanente garantia de direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, bem como o acesso aos serviços públicos essenciais (UNHCR, 2018, p. 174).

A Convenção de 1951 não prevê expressamente a promoção dessas soluções duradoras por parte dos Estados, se limitando a dizer que devem fornecer aos refugiados o mesmo tratamento concedido aos seus nacionais, no tocante a variados temas – trabalho, assistência social, educação, etc.

A inexistência de parâmetros claros de exigência internacional para as soluções duradoras pode dificultar a tarefa de determinar e exigir o cumprimento dos ditames da Convenção de 1951 pelos Estados. Soma-se a isto o fato de que em diversos países estes direitos sequer são garantidos à população local. O tema, portanto, tem o condão de gerar controvérsias quanto às políticas que devem ser adotadas para integrá-los, já que, uma vez mais, ficará sob o arbítrio do Estado definir o que deve ou não ser feito.

Vale ressaltar que uma clara definição jurídica do alcance do conceito de “refugiado” é fundamental para a identificação certa do público-alvo das políticas públicas a serem formuladas, objetivando promover a integração local destes indivíduos.

Diante destas premissas iniciais, os próximos tópicos irão abordar as controvérsias existentes acerca da abrangência do conceito de refugiado, bem como os debates conceitual e teórico atinentes à integração local. A análise será feita com foco no contexto brasileiro.

3.1 “Refugiado”: a abrangência do conceito

Conforme visto no capítulos anteriores, o conceito de refugiado no âmbito internacional passou por constante processo de modificação, até chegar à sua definição contemporânea, estabelecida na Convenção de 1951 em conjunto com o Protocolo de 1967, segundo a qual refugiado é a pessoa que, em razão de perseguição ou temor de perseguição por motivos de raça,

religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, está fora de seu país de origem ou residência, e não pode ou não quer a ele retornar.¹⁴⁷

Com o passar dos anos esta concepção se revelou restrita e eurocêntrica, motivando a elaboração de instrumentos regionais sobre o tema, como a Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, que traziam em seu bojo uma definição ampliada de refugiados e condizente com a realidade dos respectivos continentes.

Nesta esteira, o Brasil, ao formular sua legislação sobre refúgio adotou o conceito amplo da Declaração de Cartagena, a fim de abarcar, além dos motivos citados anteriormente, a grave e generalizada violação de direitos humanos, tópico analisado no segundo capítulo.

Contudo, a abrangência do conceito de refugiados é ainda um tema que suscita discussão, por não haver um consenso sobre os aspectos que deveriam ser considerados para enquadrar um indivíduo como refugiado. Não obstante a definição legal (internacional e nacional) existente, muito se discute sobre categorias de pessoas que não seriam legalmente refugiadas, mas merecem tanta proteção quanto aquelas que o são. Sobre o tema, destacam-se as palavras de Guy Goodwin-Gill (2003, p. 24):

Nenhum tratado de refugiados jamais atraiu algo como o nível de apoio dado à Convenção dos Refugiados, e ainda hoje se diz que é uma relíquia de uma era passada, da guerra fria e quase da era glacial. Sinais de decrepitude são identificados em seu enfoque falho. Por exemplo: a aparente incapacidade da Convenção para acomodar os "novos" refugiados da violência étnica e da perseguição baseada no gênero; sua surdez ou insensibilidade às preocupações com segurança nacional, regional e internacional, particularmente desde 11 de setembro de 2001; seu nervosismo no tráfico intenso; e sua inflexibilidade diante da natureza mutável do voo e do movimento. Os direitos humanos, aos quais todas as pessoas têm direito, também são algumas vezes considerados como tendo feito com que a determinação dos refugiados (em oposição à proteção simples) seja redundante, de modo que uma investigação cuidadosa sobre a fundamentação das reivindicações ao status de refugiado não é mais necessária. (tradução nossa)¹⁴⁸

¹⁴⁷Artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 c/c o artigo 1º do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967.

Este debate conceitual remete a categoria de pessoas que são obrigadas a deixar seus países de origem, sem, no entanto, serem contemplados pelo véu de proteção do Direito Internacional dos Refugiados. Esta questão será analisada a seguir.

3.1.1 Expressões que se confundem com o termo “refúgio”

A primeira expressão a ser destacada é o asilo, positivada, no âmbito do Direito Internacional, no artigo 14, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao prever que “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.”¹⁴⁹

O direito de asilo pode ser entendido de forma genérica como a demanda por proteção de um indivíduo (ou grupo) a um terceiro Estado. Grande parte dos países não distingue o instituto do asilo e do refúgio, concedendo “asilo” àqueles que necessitam de tal proteção. Portanto, o indivíduo seria um “buscador de asilo” (*asylum seeker*), ainda que haja uma diferenciação quanto aos motivos (no caso dos refugiados, o fundado temor de perseguição; para os demais indivíduos, a proteção *latu sensu*). Não obstante serem refugiadas, ao final a proteção concedida a estas pessoas é o asilo.¹⁵⁰

¹⁴⁸ No original: “No refugee treaty has ever attracted anything like the level of support given to the Refugee Convention, and yet today it is often said to be a relic of a bygone, cold war, almost ice-age era. Signs of decrepitude are identified in its failing focus. For example: the Refugee Convention's apparent inability to accommodate the “new” refugees from ethnic violence and gender-based persecution; its deafness or insensitivity to national, regional, and international security concerns, particularly since September 11, 2001; its nervousness in heavy traffic; and its inflexibility when faced with the changing nature of flight and movement. Human rights, to which all persons are entitled, are also sometimes said to have made refugee determination (as opposed to simple protection) redundant, so that careful inquiry into the well-foundedness of claims to refugee status is no longer required.”

¹⁴⁹ Declaração Universal de Direitos Humanos: “Artigo XIV. 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.”

¹⁵⁰ Ainda sobre o tema, Jubilit (2007, p. 37) assevera: “Cumprе ressaltar que para alguns estudiosos do tema não há distinção entre asilo e refúgio, devendo-se sempre falar em asilo. Tal posicionamento é encontrado na maioria dos Estados, em especial nos de cultura anglo-saxã (...). Para os adeptos da unidade dos institutos, tem-se que os “buscadores” de asilo são todos os seres humanos que deixam seu país de origem e/ou de residência habitual e buscam proteção em outro Estado, e os refugiados são os que solicitam a proteção de outro Estado em

Isto se depreende, por exemplo, do quarto parágrafo do preâmbulo da Convenção de 1951, ao expressar que “da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países (...)”.¹⁵¹ Do mesmo modo, a Diretiva 2013/32/EU na União Europeia traz as regras acerca do “procedimento de asilo”, que se refere às pessoas buscando proteção à luz da Convenção de 1951.¹⁵²

A distinção entre os institutos do asilo e do refúgio é característica dos países da América Latina, nos quais ou o indivíduo solicita asilo, ou solicita refúgio, havendo um regramento jurídico específico para cada modalidade.

A região latino-americana estabeleceu essa distinção principalmente em razão das instabilidades políticas históricas de seus países. Durante o século XIX, o “asilo” era utilizado, sobretudo, para evitar a não extradição por “crimes políticos” (ANDRADE, 1996, p. 18).

O instituto do direito de asilo, sob esta perspectiva paralela ao refúgio, foi positivado pela primeira vez no Tratado sobre Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889,¹⁵³ mas outros diversos tratados versaram sobre o tema: Convenção sobre Asilo (VI Conferência Pan-americana, Havana, 1928), Convenção sobre Asilo Político (VII Conferência Internacional Americana, Montevideu, 1933), Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre Asilo Territorial (IX Conferência Pan-americana, 1948); Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); Convenção sobre Asilo Político (Montevideu, 1939); Convenção sobre Asilo Diplomático (X Conferência

função de um bem fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo.”

¹⁵¹ “Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional”

¹⁵² Artigo 3º da Diretiva 2013/32/EU: “O Conselho Europeu, concordou em trabalhar para estabelecer um Sistema de Asilo Comum Europeu, baseado na aplicação integral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951, emendada pelo Protocolo de Nova York de 31 de janeiro de 1967”.

No original: “The European Council (...) agreed to work towards establishing a Common European Asylum System, based on the full and inclusive application of the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951, as amended by the New York Protocol of 31 January 1967 (...)”. Íntegra da Diretiva disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>. Acesso em 23/02/2019.

¹⁵³ O Tratado de Direito Penal de Montevideu de 1889 versa sobre o asilo no Título II, artigos XV a XVIII.

Interamericana, Caracas, 1954); Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Considerando que o presente trabalho se refere ao contexto brasileiro, estes institutos são aqui considerados formas distintas de proteção.

Além da distinção entre asilo e refúgio, pertinente diferenciar os “refugiados” dos “migrantes forçados”.

A Organização Internacional de Migração define “migração forçada” como um movimento migratório (entre países ou dentro de um mesmo Estado) no qual existem elementos coercitivos, incluindo ameaça à vida e à sobrevivência, decorrentes de causas naturais ou humanas (fluxos de refugiados, deslocados internos, pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, etc.) (IOM, 2011, 39). Abrange, portanto, todas aquelas pessoas que, por motivos alheios à sua vontade, foram forçadas a deixar seus lares, podendo ter havido ou não a travessia de fronteiras internacionais.¹⁵⁴

Apesar desta definição, não há um consenso universal sobre o termo “migração forçada”. O ACNUR, por exemplo, entende que a expressão abarca uma vasta gama de fenômenos, enquanto que a expressão “refugiados” já seria dotada de uma clara definição sob o Direito Internacional dos Refugiados. Logo, se referir a refugiados como “migrantes forçados” seria desviar a atenção das necessidades específicas daqueles indivíduos, razão pela qual a instituição evita utilizar a expressão “migração forçada” e adota as duas terminologias de forma distinta – “refugiados” e “migrantes” (UNHCR).¹⁵⁵

Contudo, o próprio ACNUR não apenas reconhece a necessidade de assegurar a proteção internacional a outros grupos de migrantes vulneráveis não enquadrados como refugiados, como vem atuando na assistência prestada a estas pessoas e na promoção de pesquisas e debates teóricos sobre o tema (CRISP, 2008, p. 2).¹⁵⁶

¹⁵⁴ Aqui é necessário um esclarecimento: conforme exposto até o momento, por “migrante”, pode-se inferir tanto pessoas que atravessam fronteiras internacionais, quanto pessoas que se deslocam internamente, sem deixar o Estado em que residem. No entanto, para fins metodológicos e conceituais, utilizar-se-á o termo “migrante” apenas em referência a pessoas que atravessam fronteiras internacionais (inclusive, por ser esse o entendimento esposado na lei 13.445/2017), e “deslocados internos” para indivíduos que não cruzam tais fronteiras.

¹⁵⁵ UNHCR. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-asked-questions-faqs.html>

¹⁵⁶ Ver nota nº 5 deste capítulo.

Alexander Betts destaca a existência de dois grupos analíticos que, além dos refugiados, demandam proteção internacional. O primeiro deles se refere a migrantes que precisam de proteção em razão de causas não relacionadas a conflitos ou perseguições políticas. Deste grupo se inferem três categorias: (i) pessoas que deixam seus países em razão de crises sociais ou econômicas, resultado, por exemplo, de rupturas políticas no Estado; (ii) indivíduos que deixam seus lares por ocasião de fenômenos naturais, tais como tsunamis e terremotos; (iii) pessoas que são forçadamente deslocadas em virtude de desastres ambientais ou climáticos, provocadas ou não por ações humanas (BETTS, 2008, p. 2).¹⁵⁷

Já o segundo grupo analítico de migrantes é formado por indivíduos cuja necessidade de proteção surge como resultado do movimento migratório *per se*, ou seja, no decorrer do deslocamento (é o caso de vítimas de tráfico de pessoas; vítimas de violência ou traumas durante a jornada migratória, etc.) (BETTS, 2008, p. 2-3).

Atualmente, a distinção entre estas duas categorias – refugiados e migrantes forçados – é utilizada para se determinar a legislação aplicável. No âmbito internacional, não sendo enquadrado como “refugiados” nos termos da Convenção de 1951, o indivíduo não será (em tese) tutelado por este tratado, e sim pelas demais normas internacionais de direitos humanos. O problema deste cenário reside no fato das lacunas normativas quanto àqueles que não são considerados refugiados.¹⁵⁸

¹⁵⁷ A segunda e terceira categorias apresentada por Betts são os chamados “refugiados” ou deslocados ambientais ou climáticos. O termo provém de construção doutrinária, não sendo reconhecido por nenhum dos instrumentos legais internacionais e nacionais que tutelam os direitos de refugiados – incluindo-se, neste espectro, o Brasil.

A questão dos “refugiados ambientais” compõe atualmente um dos quadros mais críticos da problemática migratória, tendo em vista que desde 2008, uma média de 26.4 milhões de pessoas por ano tiveram de se deslocar em virtude de desastres naturais, o que equivale a uma pessoa sendo deslocada por segundo (IDMC, 2015).

¹⁵⁸ Relevante ressaltar o asseverado por Alexander Betts (2008, p. 3): “A Lei Internacional de Migração oferece um compêndio de obrigações legais internacionais relacionadas à migração. Dentro desta estrutura abrangente, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em particular, destaca uma série de obrigações que os Estados já têm em relação aos migrantes vulneráveis. No entanto, e apesar do fato de que muitas normas relevantes já existem, existem duas grandes lacunas no quadro de proteção de migrantes vulneráveis que precisam ser resolvidos. Primeiro, há uma falta de orientação clara sobre a aplicação das normas existentes de direitos humanos à situação dos migrantes vulneráveis. Em segundo lugar, há uma falta da clara divisão de responsabilidades entre as organizações internacionais para a proteção de migrantes vulneráveis, especialmente em um nível operacional. Essas lacunas colocam

No entanto, a dicotomia entre os termos é um tema que vem sendo debatido na seara acadêmica. Há quem defenda que o *status* legal concedido a refugiados deveria ser o mesmo para migrantes forçados (GOODWIN-GILL e MCADAM 2007; MCADAM, 2007; WILLIAN, 2008).

Por outro lado, alguns autores entendem pela necessidade da distinção (HATHAWAY, 2010; DURIEUX, 2013). James Hathaway, por exemplo, sustenta que, ao contrário dos migrantes forçados, os refugiados são “duplamente merecedores” de proteção.¹⁵⁹

Todavia, a realidade de determinados países parece contrapor esta afirmativa de que refugiados seriam “duplamente merecedores”, em detrimento das demais categorias de migrantes forçados. A região da América Latina e do Caribe, por exemplo, é palco de intenso fluxo de migração forçada, por motivos às vezes tão alarmantes quanto aqueles sofridos por indivíduos enquadrados como refugiados pela Convenção de 1951. A título de exemplo, destaca-se a crise migratória na Venezuela, que, segundo relatório do ACNUR, até julho de 2018 já havia causado o deslocamento de mais de 1,5 milhão de pessoas para países vizinhos, em razão da crise política e socioeconômica do país (UNHCR, 2018, p. 46). Além disso, outra questão crítica refere-se à grave situação do denominado Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Honduras e Guatemala), assolado pela pobreza, desigualdade, violência e insegurança, decorrente de conflitos armados e guerras civis (CEG, 2018, p. 6). São

problemas porque levam ao não cumprimento de demandas por proteção e à falta de orientação para os estados sobre como responder a essas demandas” (tradução nossa).

No original: “*International Migration Law offers a compendium of international legal obligations that relate to migration. Within this overarching framework, international human rights law, in particular, highlights a range of obligations that states already have towards vulnerable migrants.*”¹¹ However, and despite the fact that many relevant norms already exist, there are nevertheless two major gaps in the protection framework for vulnerable migrants that need to be addressed. First, there is a lack of clear guidance on the application of existing human rights norms to the situation of vulnerable migrants. Second, there is a lack of clear division of responsibility among international organisations for protection of vulnerable migrants, especially on an operational level. These gaps pose problems both because they lead to unfulfilled protection needs and to a lack of guidance for states on how to respond to these protection needs.”

¹⁵⁹ Sobre o tema, destacam-se as palavras de Hathaway (2010, p. 352): “(...) não apenas o risco de fuga deles foi profundamente grave, mas sua exposição a esse risco é baseada em características que são imutáveis (como raça ou nacionalidade) ou tão fundamentais que não devem ser renunciadas (...) (como a religião ou opinião política)”. (tradução nossa).

No original: “*not only is the risk they have fled profoundly serious, but their exposure to such risk is based on characteristics which are either unchangeable (like race or nationality) or so fundamental that they should not have to be renounced in order to be safe (like religion or political opinion)*”.

considerados os países mais pobres da região, além de figurarem na lista dos mais violentos do mundo, em razão dos inúmeros grupos de crime organizado (OIM, 2017, p. 9).

O cenário mundial atual está repleto de pessoas que migram por razões tão preocupantes quanto àquelas esboçadas na Convenção de 1951. Diante disto, o imenso contingente de migrantes forçados ao redor do mundo demanda uma nova resposta tanto do ACNUR, quanto da comunidade internacional.¹⁶⁰

A discussão no Brasil quanto a esta distinção conceitual ganhou contornos mais visíveis quando do ingresso em seu território de haitianos, a partir de 2010, e de venezuelanos (ainda visível, até a presente data). Conforme será detalhado no próximo capítulo, estes foram os dois fluxos migratórios que mais trouxeram dificuldades para o Estado brasileiro em relação à problemática migratória, pois solicitavam o reconhecimento da condição de refugiado, mas havia dúvidas sobre seu efetivo enquadramento nesta acepção.

¹⁶⁰ Sobre o tema, Gil Loescher (2014, 223-224) assevera que: “(...) À medida em que novos condutores de deslocamento transfronteiriço continuam a emergir com a complexa interação entre fragilidade do Estado, mudança ambiental e insegurança alimentar, o Escritório enfrenta o dilema de como responder a outras categorias de migrantes vulneráveis que têm necessidades de proteção.

Com os novos desafios que emergem, o ACNUR enfrentará a questão de como se adaptar e como definir os limites de sua “população de interesse”. Será necessário decidir criteriosamente quando e quando não assumir novas atividades. E quando novos desafios são reconhecidos como exigindo uma resposta internacional, será necessário avaliar cuidadosamente se deve assumir tais tarefas ou encorajar outros atores a assumir responsabilidade.” (tradução nossa).

No original: “(...) *as new drivers of cross-border displacement continue to emerge with the complex interaction of state fragility, environmental change, and food insecurity, the Office faces the dilemma of how to respond to other categories of vulnerable migrants who have protection needs.*

As new challenges emerge, UNHCR will face the question of how to adapt and how to define the boundaries of its ‘population of concern’. It will need to judiciously decide when to and when not to take on new activities. And when new challenges are recognized as requiring an international response, it will need to carefully judge whether to take on such tasks or to encourage other actors to assume responsibility”

3.2 A integração local como solução duradoura para os refugiados

3.2.1 A importância da integração local

A discussão acerca da abrangência do conceito de “refugiado” analisada nos tópicos anteriores relaciona-se intrinsecamente com a temática da integração local destes indivíduos e da formulação de políticas públicas voltadas para este fim, conforme será demonstrado adiante.

Citando as palavras de Katy Long, “o regime internacional de refugiados não foi desenhado apenas para proteger os refugiados, mas para *solucionar* a crise de refugiados” (LONG, 2014, p. 475). Sendo assim, as obrigações internacionais e nacionais assumidas pelos Estados para com os refugiados não abrange apenas a proteção inicial quando de sua entrada no novo território de acolhida, mas também a busca por soluções duradouras para assegurar seus direitos. Estas soluções são tradicionalmente traduzidas em três possibilidades: repatriação voluntária, reassentamento e integração local.

A repatriação voluntária consiste no retorno voluntário do indivíduo a seu país de origem, com o auxílio do Estado em cooperação com outros atores relevantes (ACNUR, por exemplo), bem como pelo monitoramento do retornado (UNHCR, 2016, p. 184). Como o próprio nome indica, decorre de decisão tomada pelo livre-arbítrio do próprio refugiado, não podendo ser imposta pelo Estado, sob pena de caracterizar violação ao princípio da não devolução (*non-refoulement*). Esta solução é vista como a ideal, por não privar o indivíduo de sua origem, tornando, assim, menos traumático o processo de efetivação de sua cidadania (JUBILUT, 2007, p. 154).¹⁶¹

¹⁶¹ Jeff Crisp indica que a comunidade internacional teria criado uma hierarquia entre as três soluções duradouras, com a repatriação voluntária se sobrepondo ao reassentamento e à integração local (CRISP, 2004, p. 4), o que teria sido afirmado pelo próprio Comitê Executivo do ACNUR, ao declarar que “Reconheceu a necessidade essencial do exercício da função de proteção internacional do Alto Comissariado ser facilitado pela cooperação dos governos na concessão de asilo, fornecendo soluções duradouras de reassentamento e integração local e criando condições favoráveis para promover o repatriamento voluntário, que, sempre quando adequado e viável, é a solução duradoura mais desejável para os problemas dos refugiados” (UNHCR, 1983).

No original: “Recognized the essential need for the exercise of the High Commissioner’s international protection function to be facilitated by the co-operation of Governments in granting asylum, in providing the durable solutions of resettlement and local integration and in creating

Já o reassentamento ocorre quando o refugiado é transferido a um terceiro país, no qual possa fruir de proteção, assistência e se integrar na nova comunidade. Esta solução é adotada quando a comunidade em que o refugiado inicialmente buscou refúgio não promove sua adequada proteção, ou quando as demais soluções (repatriação voluntária ou integração local) não são possíveis (UNHCR, 2016, p. 191).

Por sua vez, a integração local pode ser entendida, em linhas gerais, como o processo de inserção do refugiado no contexto da comunidade receptora. sob diferentes perspectivas – social, econômica, cultural, etc. No entanto, o termo suscita debate conceitual, conforme será adiante analisado.

Jeff Crisp leciona que a noção de “integração local” é frequentemente utilizada na temática dos refugiados, sem, no entanto, contar com uma definição formal no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados (CRISP, 2004, p. 1).¹⁶² Corroborando este entendimento, Vaughan Robinson assevera como “‘integração’ é um conceito vago, em razão de ser amplamente utilizado em relatórios oficiais e textos acadêmicos, mas raramente definido com algum rigor” (ROBINSON, 1998, p. 119). O autor sugere ainda que este conceito é individualizável, contestável e contextual, o que dificulta uma definição unificada (ROBINSON, 1998, 122).

Stephen Castles enfatiza a inexistência de um consenso acerca do termo “integração”, bem como o fato de sua conceituação variar de país para país, além de ser modificada de tempos em tempos, a depender dos

conditions favourable to and promoting voluntary repatriation, which, whenever appropriate and feasible, is the most desirable durable solution for refugee problems”.

¹⁶² Jeff Crisp explica que a falta de clareza quanto ao conceito de “integração local” gera confusão desta expressão com o “assentamento local”, instituto diverso, entendido como uma estratégia para lidar com movimentos em massa de refugiados. Foi muito utilizado entre os anos de 1960 e 1980, na época em que a África e outras região em desenvolvimento experienciaram crescente fluxo de refugiados. A solução encontrada pelos governos receptores para lidar com tal situação foi fornecer terra aos recém-chegados, para que lá se estabelecessem, e produzem atividades econômicas, como agricultura, se tornando, assim, autosuficientes.

A diferença entre os termos reside na noção de que a integração local de um refugiado pressupõe uma medida definitiva, sem qualquer prazo para acabar, o que, idealmente, mas não necessariamente, envolverá a aquisição de cidadania pelo refugiado. Já o assentamento local, é visto como uma solução temporária, para que o refugiado tenha um mínimo de dignidade, segurança e prosperidade, até que alguma solução durável lhe seja aplicada (CRISP, 2004, p.1 e 3)

interesses, valores, perspectivas e pessoas envolvidas (CASTLES *et al*, 2001, 112)

Não obstante esta vagueza conceitual, necessário trazer à baila a definição de integração de Tom Kuhlman (1990, p. 8):

Se os refugiados são capazes de participar da economia do país de acolhida de maneira proporcional às suas habilidades e compatíveis com seus valores culturais; se atingem um padrão de vida que satisfaz os requisitos mínimos determinados culturalmente, se a mudança sociocultural por eles sofrida permite que eles mantenham uma identidade própria e se ajustem psicologicamente à nova situação; se os padrões de vida e oportunidades econômicas para os membros da sociedade anfitriã não se deterioraram devido ao afluxo de refugiados; se o atrito entre a população hospedeira e os refugiados não é pior do que dentro da própria população hospedeira; e se os refugiados não se depararem com mais discriminação do que existe entre grupos anteriormente estabelecidos dentro da sociedade de acolhimento: então os refugiados são verdadeiramente integrados. (tradução nossa)¹⁶³

Ainda que o integral alcance desta concepção talvez seja utópico na prática, esta pode ser tomada como um parâmetro e modelo para endereçar a integração dos refugiados.

A temática da integração local, além do debate conceitual, envolve ainda discussão acerca de quais seriam seus mais relevantes aspectos procedimentais, sendo necessária sua complementação pela exposição dos principais enquadramentos teóricos, em busca de uma melhor compreensão da matéria.

Castles traduz a integração como um processo de via de mão-dupla (*two-way process*), pois requer a adaptação de ambos os atores envolvidos – refugiados e o país de acolhida. Uma integração só será bem-sucedida se, de

¹⁶³ No original: “*If refugees are able to participate in the host economy in ways commensurate with their skills and compatible with their cultural values; if they attain a Standard of living which satisfies culturally determined minimum requirements; if the socio-cultural change they undergo permits them to maintain an identity of their own and to adjust psychologically to their new situation; if standards of living and economic opportunities for members of the host society have not deteriorated due to the influx of refugees; if friction between host population and refugees is not worse than within the host population itself; and if the refugees do not encounter more discrimination than exists between groups previously settled within the host society: then refugees are truly integrated.*”

um lado, a sociedade receptora promover o acesso ao mercado de trabalho e serviços, e, de outro, houver a aceitação por parte dos imigrantes quanto à interação social. Além disso, a integração em uma democracia pressupõe a aquisição de direitos legais e políticos pelos novos membros, para se tornarem “parceiros igualitários” (CASTLES *et al*, 2001, p. 113). Ainda sobre o tema, o autor assevera (CASTLES *et al*, 2001, p. 113):

De fato, é possível argumentar que, em uma sociedade multicultural, a integração pode ser entendida como um processo pelo qual toda a população adquire direitos civis, sociais, políticos, humanos e culturais, o que cria as condições para uma maior igualdade. Nesta abordagem, a integração também pode significar que os grupos minoritários devem ser apoiados na manutenção de suas identidades culturais e sociais, uma vez que o direito às escolhas culturais é intrínseco à democracia. (tradução nossa)¹⁶⁴

Já Jeff Cris destaca ser um processo com três dimensões inter-relacionadas: (i) processo legal; (ii) processo econômico; e (iii) processo social (CRISP, 2004, p. 1).

A primeira dimensão – processo legal – é o meio pelo qual o Estado de acolhida assegura aos refugiados progressivamente uma gama mais ampla de direitos, o que deve incluir, à luz da Convenção de 1951, o direito à busca por emprego, à liberdade de locomoção, o acesso a serviços públicos, dentre outros. Através deste processo, os refugiados vão acumulando e adquirindo direitos que podem levar à residência permanente e, em última instância à aquisição de cidadania (CRISP, 2004, p. 1).

Por sua vez, a segunda dimensão se refere à integração local através de um processo econômico. A partir dos direitos adquiridos pelo processo legal, os refugiados aprimoram seus potenciais em estabelecer condições de vida para seu auto-sustento, a fim de se tornarem, paulatinamente, independentes, e não mais demandarem assistência estatal ou humanitária (CRISP, 2004, p. 1).

¹⁶⁴ No original: “Indeed, it is possible to argue that, in a multicultural society, integration may be understood as a process through which the whole population acquires civil, social, political, human and cultural rights, which creates the conditions for greater equality. In this approach, integration can also mean that minority groups should be supported in maintaining their cultural and social identities, since the right to cultural choices is intrinsic to democracy.”.

A terceira e última dimensão se traduz na integração como um processo social, no qual se torna possível a convivência dos refugiados entre a população local, sem o temor de discriminação, intimidação ou exploração por autoridades ou cidadãos do país de acolhida. (CRISP, 2004, p. 1-2).

Este enquadramento multidimensional se coaduna com o asseverado por Lucy Hovil, que categoriza a integração local sob duas vertentes: integração local de fato (*de facto*) e integração local de direito (*de jure*) (HOVIL, 2014, p. 489).

A integração local “de fato” é definida pela citada autora como um processo informal que ocorre principalmente a nível local, através do qual refugiados “negociam” o pertencimento à localidade em que estão vivendo, o que pode ocorrer em diferentes âmbitos – econômico, social, cultural, político. A relação entre os refugiados e a população local (o que inclui autoridades locais) é fundamental para que se integrem na comunidade de acolhida. A legitimidade para viver em determinada área pode decorrer, por exemplo, do entendimento de que o pertencimento àquela comunidade transcende a identidade nacional dos refugiados, ou de que estes indivíduos podem trazer benefícios à sociedade (HOVIL, 2014, p. 489).

Já a integração de direito traduz-se primordialmente no pertencimento nacional, sendo representada pelo processo formal de obtenção da nova nacionalidade. Em teoria, esta aquisição é o primeiro passo para obter direitos como se cidadãos fossem. Mas, na prática, ainda que haja este reconhecimento oficial, o processo de integração é bem mais complexo (HOVIL, 2014, p. 489).

Por fim, traz-se o enquadramento teórico desenvolvido por Ager e Strang (2008), sobre quais seriam as dez principais áreas para analisar a integração: (i) empregabilidade; (ii) moradia; (iii) educação; (iv) saúde; (v) pontes sociais (*social bridges*);¹⁶⁵ (vi) laços sociais (*social bonds*);¹⁶⁶ (vii) vínculos sociais

¹⁶⁵ Por “pontes sociais” (*social bridges*) se entende a relação entre os refugiados e a comunidade receptora quanto à harmonia social e a participação daqueles no interior da nova sociedade (2008, p. 179). Sobre o tema: “No curso de nosso trabalho de campo, refugiados e não-refugiados sugeriram que um fator importante para fazê-los sentir-se “em casa” em uma área era a simpatia das pessoas que eles encontravam diariamente. Ser reconhecido e cumprimentado por outros no bairro foi muito valorizado. Pequenos atos de amizade parecem ter um impacto desproporcionalmente positivo nas percepções. A simpatia da comunidade estabelecida era muito importante para ajudar os refugiados a se sentirem mais seguros e

(*social links*);¹⁶⁷ (viii) conhecimentos linguísticos e culturais; (ix) segurança e estabilidade; e (x) direitos e cidadania.¹⁶⁸ Segundo os autores, este desenho teórico foi determinado a partir dos entendimentos normativos sobre o tema. Tais áreas seriam capazes de providenciar, no estudo da integração, uma estrutura conceitual coerente para análise dos resultados relevantes (AGER e STRANG, 2008, p. 167).

Ager e Strang afirmam que as quatro primeiras – empregabilidade, moradia, educação e saúde – seriam consideradas por *stakeholders* áreas-chaves para a integração do refugiado na nova sociedade, razão pela qual se torna fundamental o incentivo à criação de programas em tais campos (2008, p. 173). No entanto, isso não exclui a importância das demais, tendo em vista que a análise de uma integração local bem-sucedida deve ser feita sob uma perspectiva holística e não fragmentada. Neste sentido, destacam-se as palavras de Julia Moreira (2014, p. 89):

A integração deve ser entendida como um termo abrangente, abarcando um conjunto de processos em múltiplas esferas, cada qual possuindo seu próprio modo de operação e significado, desenrolando-se em temporalidades e trajetórias que lhes são peculiares e produzindo resultados variáveis. É possível, assim, que os refugiados tenham acesso ao mercado de trabalho, mas, ao mesmo tempo, sejam excluídos ou tenham desvantagem na área de educação. Podem ser incluídos em ambas as áreas, mas serem excluídos em termos de participação política. Ou ainda, incluídos nessas diversas áreas, mas excluídos em termos culturais, identitários ou outras formas cotidianas de interação social.

persuadi-los de que sua presença não era ressentida. Por outro lado, a hostilidade percebida prejudicou outros aspectos bem-sucedidos da integração”. (AGER e STRANG, 2008, p. 178)

No original: “*In the course of our fieldwork both refugees and non-refugees suggested that an important factor in making them feel ‘at home’ in an area was the friendliness of the people they encountered on a daily basis. Being recognized and greeted by others in the neighbourhood was greatly valued. Small acts of friendship appeared to have a disproportionately positive impact on perceptions. Friendliness from the settled community was very important in helping refugees to feel more secure and persuading them that their presence was not resented. Conversely, perceived unfriendliness undermined other successful aspects of integration*”.

¹⁶⁶ Ager e Strang definem *social bond* como uma conexão entre grupos étnicos similares, pois conviver com pessoas que compartilham dos mesmos valores, facilitaria a troca cultural e a manutenção de padrões familiares de relacionamento. Seria, em outras palavras, a criação de comunidades de refugiados como forma de facilitar sua integração local (2008, p. 178).

¹⁶⁷ *Social link* seria a relação entre refugiados e as estruturais estatais, como os serviços públicos (AGER e STRANG, 2008, p. 181).

¹⁶⁸ Para um maior aprofundamento de cada área da teoria de Ager e Strang, ver a íntegra de seu trabalho, em “*Understanding Integration: A Conceptual Framework*”.

A exposição destas teorias sobre integração revela a complexidade que permeia o tema, em razão dos diversos aspectos que devem ser levados em consideração quando de sua concretização. Além disso, tais teorias permitem extrair os principais objetivos a serem almejados por um Estado na promoção da integração local, bem como avaliar se as políticas formuladas e implementadas de fato parecem buscar a integração destes indivíduos.

No Brasil, em particular, são muitos os empecilhos enfrentados para os refugiados quando de sua tentativa de se integrar na comunidade local: acesso a serviços públicos de educação, saúde e moradia, dificuldade em aprender o idioma português, bem como a árdua missão de se inserir no mercado de trabalho. Esses já são obstáculos latentes para o próprio povo brasileiro, que dirá para os refugiados e solicitantes de refúgio.

Por este motivo, analisar o atual panorama do refúgio no país, sob a perspectiva do debate conceitual do termo “refugiado”, bem como mapear as políticas públicas implementadas para dar cabo de tais questões é uma forma de aferir como o Estado lida com as obrigações assumidas e traçar sugestões sobre o que pode ser feito para melhorar a presente conjuntura.

4. OS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS NA REALIDADE BRASILEIRA: ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO

A proteção de pessoas que solicitam refúgio abrange não apenas sua acolhida inicial, mas também o desenvolvimento de soluções duradouras, para as hipóteses em que o retorno ao país de origem não é uma possibilidade. Conforme visto no capítulo anterior, a integração local se apresenta como uma dessas soluções.

Ao adentrarem em um novo território, os refugiados são vistos como *outsiders*, por não pertencerem àquela nação e serem “estranhos” aos aspectos culturais, sociais, étnicos, religiosos e linguísticos do local de destino (MOREIRA, 2014). Diante disto, promover a integração local é fundamental para oportunizar a estes indivíduos a construção de uma nova história.

Nos tópicos subsequentes será feita uma breve exposição do atual panorama da situação dos refugiados no Brasil, a partir de dados do CONARE e do ACNUR, bem como sobre os dois principais fluxos migratórios que solicitaram refúgio no país – haitianos e venezuelanos.

Em seguida, apresentar-se-á a pesquisa empírica realizada, que consistiu em mapear as políticas públicas formuladas pelo Estado brasileiro para a integração destes indivíduos, a nível municipal e estadual. Após descrição da metodologia utilizada, serão expostos e analisados os dados e principais resultados encontrados.

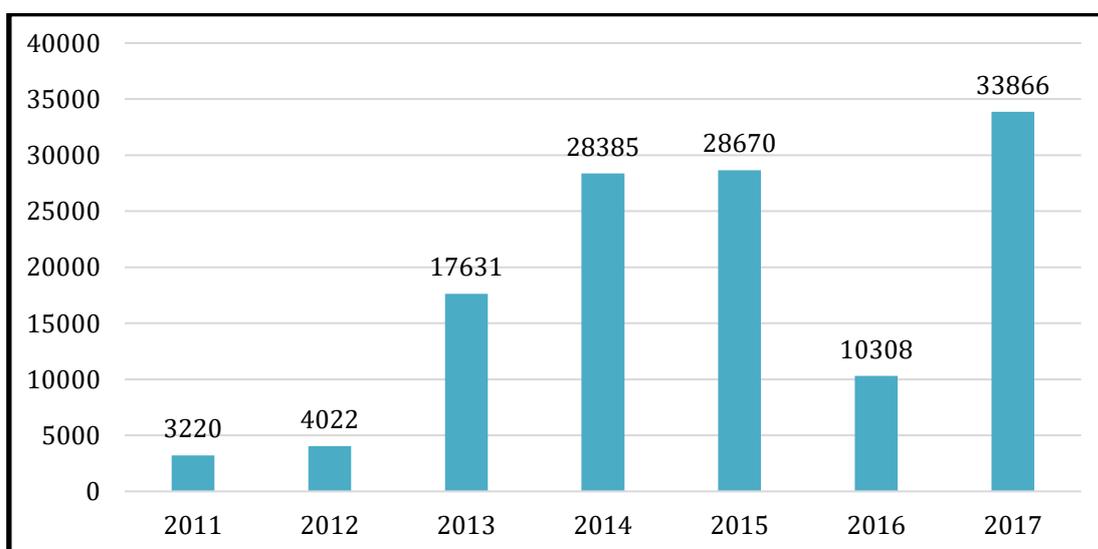
4.1 O atual panorama do refúgio no Brasil

Conforme exposto nos capítulos anteriores, o Brasil, em termos de arcabouço jurídico, estaria na vanguarda quanto à proteção dos refugiados, pois, além de ter internalizado os principais tratados internacionais sobre o tema (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967), dispõe de uma legislação específica para regulamentar a situação destes indivíduos. Após a análise

teórica realizada no decorrer do presente trabalho, relevante se faz a exposição do atual panorama do refúgio no país e dos principais fluxos migratórios de solicitantes de refúgio – haitianos e venezuelanos.

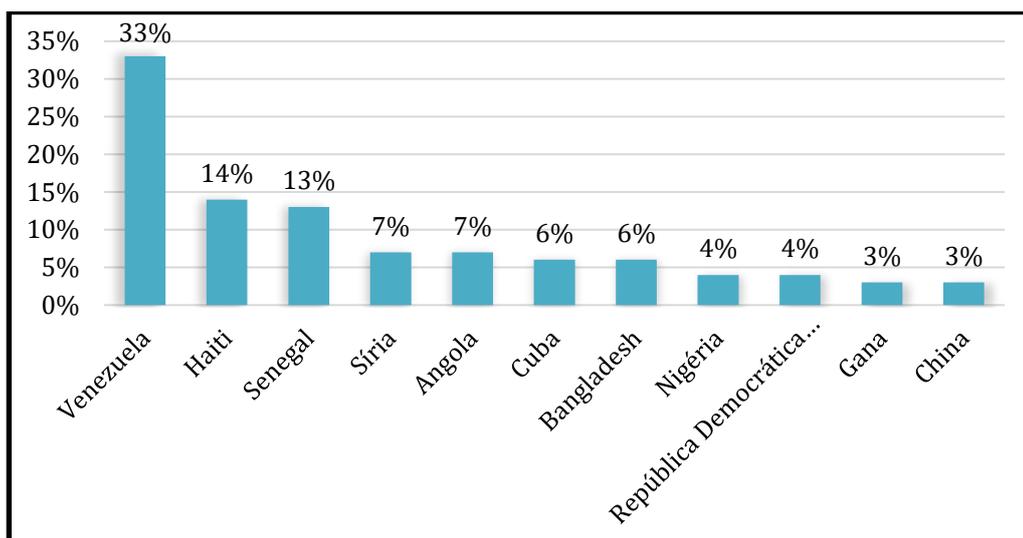
Dados do Ministério de Justiça revelam que de 2011 até 2017 o país recebeu 126.102 solicitações para o reconhecimento da condição de refugiados (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018, p. 16), tendo concedido o *status* jurídico de refugiado a 10.145 pessoas no período de 2007 a 2017 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018, p. 21). Abaixo uma sequência de gráficos que irão melhor elucidar em números a realidade brasileira recente.

Gráfico 1 – Solicitações de refugiados de 2011 a 2017.



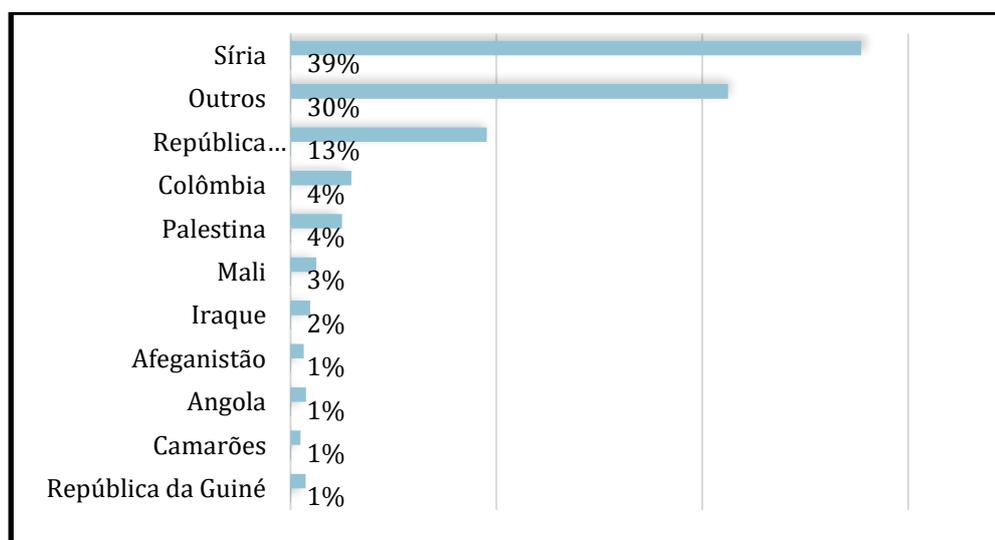
Fonte: Ministério da Justiça (2018)

Entre os solicitantes de refúgio no país, as principais nacionalidades referem-se a indivíduos provenientes da Venezuela (33%), Haiti (14%), Senegal (13%), Síria (7%) e Angola (7%) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018, p. 17) (gráfico 2).

Gráfico 2 – Principais nacionalidades dos solicitantes de refúgio

Fonte: Ministério da Justiça (2018)

Considerando o total de refugiados reconhecidos (10.145), as principais nacionalidades são: Síria (39%), República Democrática do Congo (13%), Colômbia (4%), Palestina (4%) e Paquistão (3%) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018, p. 22) (gráfico 3).

Gráfico 3 – Principais nacionalidades dos refugiados reconhecidos.

Fonte: Ministério da Justiça (2018)

Apresentado este panorama, passa-se à análise dos dois maiores contingentes de solicitantes de refúgio no Brasil: haitianos e venezuelanos, conforme se infere dos gráficos anteriormente expostos.

A escolha por analisar estes dois fluxos se justifica pelo fato de serem as duas nacionalidades que mais solicitam refúgio; bem como pela problemática inerente a tais solicitações, qual seja, as razões que motivam o ingresso destes indivíduos no Brasil não os enquadrarem na definição de refugiado da lei 9.474/97, da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

4.2 Haitianos e venezuelanos: nacionalidades que mais solicitam refúgio no Estado brasileiro

4.2.1 Breve histórico dos fluxos migratórios no Brasil

O Brasil foi destino de diferentes movimentos migratórios internacionais por longos anos, sendo, historicamente, um país de imigração. Entre o final do século XIX e início do XX, estima-se o ingresso de 4,4 milhões de estrangeiros de diferentes nacionalidades (em sua maioria portugueses italianos, espanhóis, alemães e japoneses) em busca de emprego. Neste período, o Estado fomentava a substituição da mão de obra escrava por trabalhadores rurais, o que atraiu este grande contingente imigratório (PAIVA, 2014).

Na década de 50 do século passado, referente ao período do Pós-Guerra, o país presenciou um pico levado de imigração. O cenário de crescimento econômico, fomentado por um projeto desenvolvimentista, atraiu diversos estrangeiros em busca de melhores condições de vida (PAIVA, 2014).

A partir de 1980, o fenômeno migratório brasileiro se inverteu, deixando de ser preponderantemente imigratório para se tornar emigratório, em razão do grande contingente de nacionais que foram para países estrangeiros – sobretudo Estados Unidos, Espanha, Portugal, Itália, Grã-Bretanha, Paraguai e Japão (BRZOZOWSKI, 2012, p. 138). Esta alteração no movimento populacional decorreu, principalmente, da grave crise econômica pela qual

passava o Brasil, marcada pelo esgotamento do projeto de desenvolvimento, desemprego e inflação alta.

Ainda neste período foi editada a lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980, mais conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que preconizava como principais objetivos atender a segurança nacional, a organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem como a defesa do trabalhador nacional (artigo 1º).

A partir de 2010, o país começa a apresentar sinais de recuperação econômica, e o número de imigrantes volta a crescer, motivados por crises em seus países de origem e pelas perspectivas positivas do cenário econômico brasileiro. Este período é marcado principalmente pela imigração de três grupos. O primeiro se refere à nacionais de países da América do Norte, Europa e Ásia – sobretudo Portugal, Japão, Itália, Estados Unidos e Alemanha, que sofreram com a crise econômica mundial. Eles representam um fluxo atraído para ocupar cargos especializados, com forte exigência de mão de obra qualificada. O segundo grupo abrange nacionais de países da América do Sul – Bolívia, Argentina, Uruguai, Chile, Peru, Colômbia e Paraguai –, que vieram buscar no país melhores condições de vida. Os imigrantes deste grupo, ao contrário do primeiro, possuem um perfil diferente, com maior variação de classe social. Por fim, o terceiro grupo é formado por haitianos, que até 2000 sequer figuravam na lista de imigrantes do Brasil e em 2014 já representavam 20.108 imigrantes (UEBEL, 2016, p. 7-8).

Neste contexto imigratório, dois fluxos se destacam pela importância atinente ao objeto do presente trabalho: haitianos e venezuelanos.

Apesar de haver uma distinção entre o conceito de “imigrantes” (incluindo-se neste os “migrantes forçados”) e “refugiados”, conforme já abordado no capítulo anterior, os haitianos e venezuelanos representam as duas nacionalidades com o maior quantitativo de solicitação de refúgio ao Estado brasileiro,¹⁶⁹ mas, na prática, não se enquadram nos parâmetros legais

¹⁶⁹ Não obstante os haitianos e venezuelanos representarem as nacionalidades que mais solicitaram refúgio no Brasil, as nacionalidades com o maior quantitativo de imigrantes que ingressaram no Brasil foram: (i) haitianos (de 2010 a 2017, 95.497 adentraram no Brasil), (ii) bolivianos (de 2010 a 2017, 44.041); (iii) colombianos (de 2010 a 2017, 28.991); (iv) argentinos (de 2010 a 2017, 22.055); (v) cubanos (de 2010 a 2017, 21.825); (vi) chineses (de 2010 a 2017, 20.804); (vii) paraguaios (de 2010 a 2017, 16.693); (viii) portugueses (de 2010 a 2017, 16.389);

de “refugiados”. Este fato influencia diretamente na formulação de políticas de políticas para integração e na forma como Brasil precisa lidar com a questão.

4.2.2 O ingresso de haitianos em território brasileiro

O Haiti é um dos países mais pobres das Américas e um dos mais desiguais do mundo. Cerca de 60% de sua população vive abaixo da linha de pobreza e quase um quarto em situação de extrema pobreza (TAFT-MORALES, *et al*, 2017, p. 2).

Em 2004, o Conselho de Segurança da ONU criou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), sob a justificativa de restabelecer a paz, o Estado de Direito e ordem pública no país, que se encontrava em uma intensa crise política.¹⁷⁰ O Brasil foi responsável por comandar o componente militar desta missão, que durou 13 anos, findando em 13 de abril de 2017.¹⁷¹

Durante este período, o Haiti foi devastado por um terremoto, em janeiro de 2010, que destruiu sua capital, Porto Príncipe, e regiões próximas, deixando mais de 200 mortos. Isto agravou a situação já precária do país e motivou a emigração de seus nacionais para países da América Latina, dentre eles o Brasil. A presença de militares brasileiros no Haiti, bem como o fato de o Brasil aparentar uma economia estável (principalmente após a crise econômica mundial de 2008) e estar em evidência na época (a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas de 2016 foram sediadas em território brasileiro) podem ser apontados como fatores responsáveis por motivar a imigração destes

(ix) peruanos (de 2010 a 2017, 16.225); (x) venezuelanos (de 2010 a 2017, 14.166) (OBMIGRA, 2018).

¹⁷⁰ Íntegra da Resolução nº 1.542 de 13/04/2004 disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SRES%201542.pdf>. Acesso em 15/02/2019.

¹⁷¹ A MINUSTAH chegou ao fim após adoção da Resolução 2.350, de 13/04/2017. Esta resolução estendeu por mais seis meses o mandato da Missão e, a partir de 16 de outubro do mesmo ano, determinou nova operação de manutenção da paz no país, através da Missão das Nações Unidas para o apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH), composto apenas por civis e unidades da polícia. Íntegra desta resolução disponível em: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2350.pdf. 15/02/2019.

indivíduos para o território brasileiro (ALESSI, 2013, p. 83; FIGUEREDO, 2016, p. 85 e 104).

Ao chegarem na fronteira brasileira, muitos dos haitianos não possuíam a documentação necessária para regularizar sua situação migratória, como visto de turista ou de trabalho, fato que dificultava sua permanência no país. A solução era, portanto, requerer refúgio à autoridade migratória (no caso, a Polícia Federal), pois impedia a deportação (tendo em vista o princípio do *non-refoulement*) e garantia a estes indivíduos alguns direitos mínimos, como Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e Cadastro de Pessoa Física, ambos em caráter provisório, até que a solicitação de refúgio fosse julgada pelo CONARE.¹⁷²

Conforme dados deste órgão, as solicitações de refúgio por haitianos tiveram aumento constante de 2010 até 2014, sofrendo decréscimo apenas em 2015 e 2016 (gráfico 4).¹⁷³

¹⁷² Esses direitos estão previstos nos artigos 7º, § 1º, 21 e 22 da Lei 9.474/97:

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

(...)

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

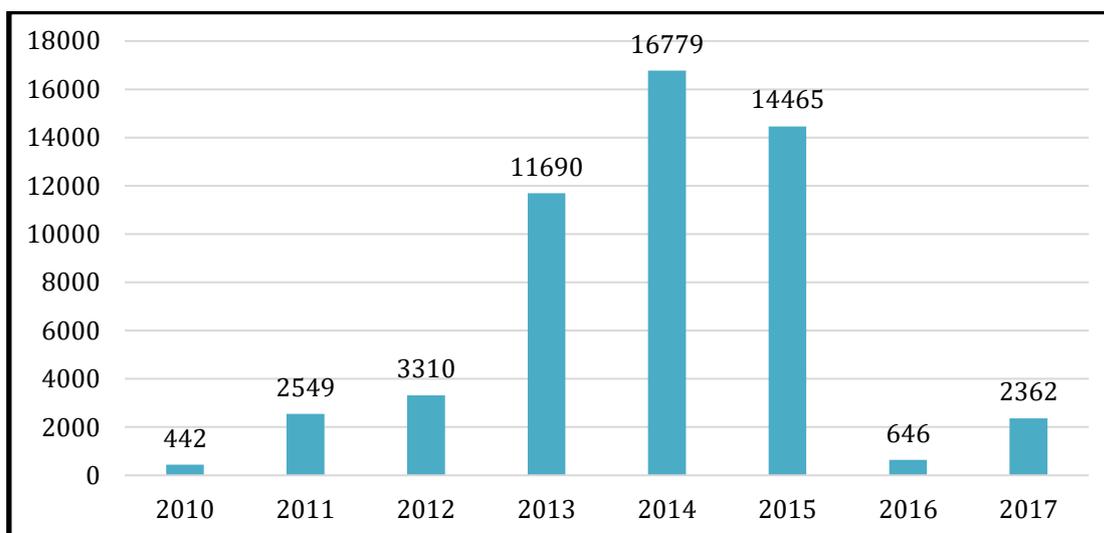
§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

(...)

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

¹⁷³ Este gráfico não reflete a real quantidade de haitianos que ingressaram no país, pois muitos entraram de forma irregular ou então não solicitavam re

**Gráfico 4 – Solicitações de refúgio apresentadas por haitianos
(2010 a 2017)**



Fonte: Ministério da Justiça (2018)

As solicitações dos haitianos tinham como principal fundamento as consequências negativas advindas do terremoto causado no país – o que os enquadraria como “refugiados” ambientais. No entanto, conforme visto no segundo e terceiro capítulos, estas razões não são abarcadas pela definição legal de “refugiados” da lei 9.474/97 e dos tratados internacionais – Convenção de 1951 e Protocolo de 1967. Nas palavras de Fernandes e Faria (2017, p. 152):

Em razão de a solicitação de refúgio dos haitianos ser justificada, em sua grande maioria, pelas situações adversas provocadas pelo terremoto que devastou a cidade de Porto Príncipe, em janeiro de 2010, e não ser condizente com as premissas definidas em lei e convenções internacionais, ela era sistematicamente recusada, pois o Brasil trata juridicamente a matéria sobre os refugiados de acordo com o que foi estabelecido na Convenção de Genebra de 1951, no Protocolo de 1967 e na Convenção de Cartagena de 1984.

O CONARE, então, negava as solicitações, mas reconhecia o fundo humanitário dos pedidos, o que poderia justificar e permitir a permanência em

território brasileiro (tendo em vista, inclusive, os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e de garantia dos direitos humanos).

Assim, com base na Resolução Recomendada nº 08/2006,¹⁷⁴ este órgão enviava tais solicitações ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg),¹⁷⁵ responsável por julgar a requisição de permanência no país por razões humanitárias. Conforme artigo 1º da referida Resolução:

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.

O contingente de haitianos demandava uma ação do Estado brasileiro, que não fosse apenas a negativa da condição de refugiado. Diante disto, o CNIg passou a conceder vistos por razões humanitárias aos haitianos, com base na Resolução nº 27/1998, direcionada a situações especiais e casos omissos.¹⁷⁶ Neste sentido, merece destaque o voto aprovado pelo CNIg em 13/03/2011 (FERNANDES e FARIA, 2017, p. 161):

No que diz respeito “aos casos omissos em relação a imigrantes”, as decisões são tomadas com base na Resolução Normativa N. 27, de 25 e novembro de 1998, que disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Essa Resolução considera como “situações especiais” aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do CNIg, possuam

¹⁷⁴ Íntegra da resolução disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720.pdf>. Acesso em: 15/02/2019.

¹⁷⁵ Conselho Nacional de Imigração é um órgão instituído pela Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro, revogado pela lei 13.445/2017, atual lei de migração), presidido pelo Ministério do Trabalho e composto por representantes do Governo Federal, das centrais sindicais de trabalhadores, das confederações patronais e da comunidade acadêmica. Para mais informações, acessar: <http://trabalho.gov.br/trabalho-estrangeiro/conselho-nacional-de-imigracao-cnig>.

¹⁷⁶ A Resolução nº 27/1998 determinada: “Art. 1º Serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual.

§ 1º Serão consideradas como situações especiais aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência.

§ 2º Serão considerados casos omissos as hipóteses não previstas em Resoluções do Conselho Nacional de Imigração.”

elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência; e, como “casos omissos”, as hipóteses não previstas em Resoluções do CNlg.

Na aplicação da RN n. 27/98, o CNlg tem considerado as políticas migratórias estabelecidas para considerar como “especiais” os casos que sejam “humanitários”, isto é, aqueles em que a saída compulsória do migrante do território nacional possa implicar claros prejuízos à proteção de seus direitos humanos e sociais fundamentais.....Por fim considerando que o processo de migração de haitianos para o Brasil não é sustentável a médio e longo prazo.....a presente proposta de deferimento restringe-se a esta situação específica, não se constituindo em precedente para futuros casos.

A fim de melhor regulamentar o visto por razões humanitárias concedido a estes indivíduos, o CNlg editou nova resolução em janeiro de 2012 – Resolução Normativa nº 97/2012. Nos termos de seu artigo 1º:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Insta salientar que esta era vista como uma medida pontual em resposta a uma situação emergencial, pois acreditava-se que o aumento do ingresso de haitianos era uma situação excepcional e passageira. Por isso, a citada resolução nasceu com prazo de validade de dois anos, podendo ser prorrogada se necessário (artigo 4º).¹⁷⁷

No entanto, ao contrário do esperado pelas autoridades brasileiras, a imigração de haitianos para o país continuou a crescer, razão pela qual a referida resolução foi sucessivamente prorrogada até 2017.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Artigo 4º da Resolução nº 97/2012: “Art. 4º Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado.”

¹⁷⁸ As resoluções que prorrogaram o prazo de validade da Resolução nº 97/2012 foram: (i) Resolução Normativa CNlg nº 106 de 24/10/2013 – prorrogou por doze meses o prazo de vigência da Resolução nº 97/2012; (ii) Resolução Normativa CNlg nº 113 de 09/12/2014 –

Até então, vigorava no país o Estatuto do Estrangeiro (lei 6.815/1980), desprovido de qualquer caráter pró-direitos humanos. Contudo, em 21 de novembro de 2017, com a entrada em vigor da nova lei de migração brasileira, o visto por razões humanitárias passou a ser expressamente previsto, sendo finalmente institucionalizado. Isso pôs fim a necessidade de prorrogar tal resolução e trouxe maior amparo legal a migrantes forçados que ingressassem no país, como era o caso dos haitianos e dos venezuelanos (fluxo migratório a ser analisado no tópico seguinte).

4.2.3 O ingresso de venezuelanos em território brasileiro

Além do intenso ingresso de haitianos no Brasil, o país precisou enfrentar um novo desafio imigratório, quando, a partir de 2015, grande contingente de venezuelanos passou a solicitar refúgio em território brasileiro.

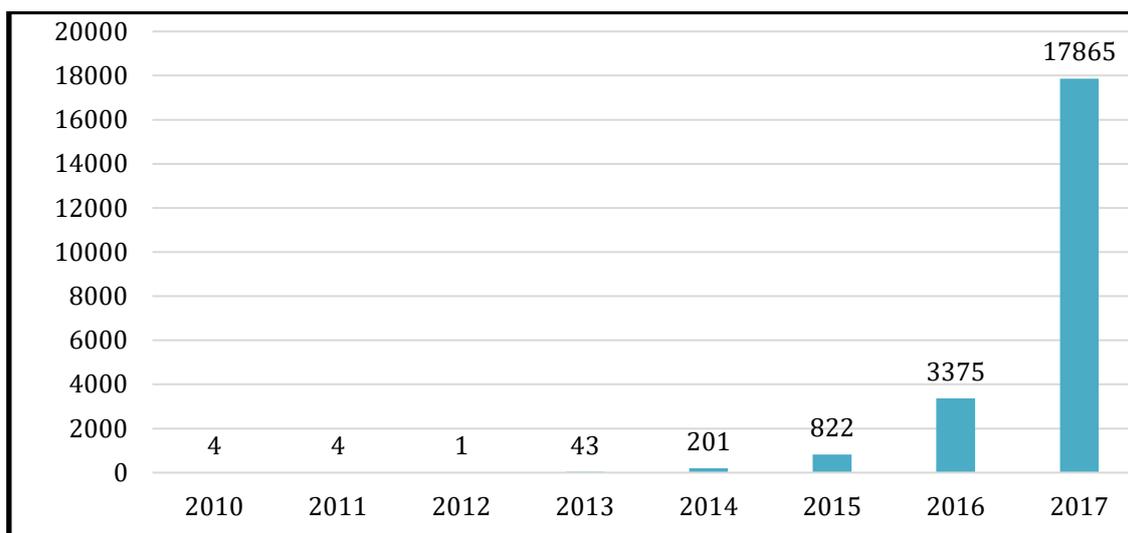
Há alguns anos a Venezuela enfrenta grave crise econômica, apresentando um cenário de desabastecimento de alimentos e medicamentos, desemprego e hiperinflação.¹⁷⁹ Esta situação já acarretou o êxodo de aproximadamente três milhões de venezuelanos para fora do país, que se dirigiram (e ainda se dirigem) principalmente para a Colômbia (mais de um milhão), Peru (meio milhão), Equador (220.000), Argentina (130.000), Chile (100.000) e Brasil (85.000) (UNHCR, 2018).

Especificamente quanto ao Brasil, dados do CONARE revelam que, desde 2014, houve um aumento constante nas solicitações de refúgio feitas por venezuelanos (gráfico 5). Por conta disso, estes indivíduos atualmente lideram o ranking de pedidos de refúgio no país.

prorrogou o prazo de vigência da Resolução nº 97/2012 até 30/10/2015; (iii) Resolução Normativa CNIg nº 117 de 12/08/2015 – prorrogou o prazo de vigência da Resolução nº 97/2012 até 30/10/2016; (iv) Resolução Normativa CNIg nº 123 de 09/12/2014 – prorrogou o prazo de vigência da Resolução nº 97/2012 até 30/10/2017.

¹⁷⁹ Para mais informações sobre a crise na Venezuela, ver: “Crise na Venezuela: o que levou o país vizinho ao colapso econômico e à maior crise de sua história” (BBC, 2018), disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>; e “Venezuela – Events of 2018” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018), disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/venezuela>.

**Gráfico 5 – Solicitações de refúgio apresentadas por venezuelanos
(2010 a 2017)**



Fonte: Ministério da Justiça (2018)

Assim como os haitianos, os venezuelanos que solicitam refúgio ao Estado brasileiro não são enquadrados como refugiados pela lei 9.474/97. Uma vez mais, as autoridades brasileiras se encontravam diante de uma problemática migratória não solucionável pelo arcabouço jurídico vigente aplicável aos refugiados.

O CNIg, então, aprovou em março de 2017 a Resolução nº 126,¹⁸⁰ para a concessão de residência temporária aos nacionais de países fronteiriços, não abarcados pelo instituto do refúgio. Nos termos da referida Resolução:

Considerando o fluxo migratório a unidades da Federação, sobretudo na região Norte, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do referido Acordo de Residência, que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país,

Resolve:

Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

¹⁸⁰ Íntegra da Resolução disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>.

Esta resolução expirou em março de 2018, sendo em seguida editada a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, que versa sobre o mesmo assunto.¹⁸¹

Ainda buscando dar uma resposta mais efetiva para o fluxo de venezuelanos, o Estado brasileiro editou as seguintes normas: (i) Medida Provisória nº 820/2018, com disposições “sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”; (ii) Medida Provisória nº 823/2018, que abriu crédito extraordinário para ações emergenciais pelas Forças Armadas no Estado de Roraima, em razão do “fluxo migratório provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela”;¹⁸² (iii) Decreto 9.286/2018, que define as competências e normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial, instituído pela citada Medida Provisória nº 820/2018.

A Medida Provisória nº 820/2018 foi convertida na Lei 13.684/2018, que, em conjunto com a nova lei de migração (lei nº 13.445/2017) – ambas analisadas no segundo capítulo deste trabalho –, formam o arcabouço jurídico para a assistência a migrantes forçados que ingressam em território brasileiro.

Considerando a atual definição legal de “refugiados”, os haitianos e venezuelanos solicitantes de refúgio no país não são abarcados pelo termo, sendo enquadrados como “migrantes forçados”, pois as razões que motivaram

¹⁸¹ Relevante destacar o que Rosita Milesi assevera sobre esta resposta dada pelas autoridades brasileiras ao fluxo de venezuelanos: “Buscando oferecer uma alternativa de regularização migratória aos milhares de venezuelanos que têm chegado ao Brasil desde 2016, em março de 2017 o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) aprovou a Resolução Normativa nº 126 que previa a possibilidade de concessão de residência temporária a nacionais de países fronteiriços que não fossem ainda contemplados pelo Acordo de Residência do Mercosul. Tal Resolução expirou em março de 2018, vindo a ser substituída pela Portaria Interministerial Nº 9, de 14 de março de 2018. É importante destacar que, apesar de ter sido pensada como resposta ao atual fluxo de venezuelanos, esta Portaria tem como finalidade “atender a interesses da política migratória nacional” (conforme estabelecido no Art. 34, inciso III, do Decreto No 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração - Lei 13.445/2017). Não se trata, portanto, de uma residência baseada na “acolhida humanitária” (como prevista no Art. 36 do Decreto supracitado, ou no Art.14, inciso I, alínea c da Lei 13.445/2017).” (MILESI, 2018, nota 4, p. 54)

¹⁸² Justificativa apresentada na exposição de motivos da Medida Provisória nº 823/2018: “A medida possibilitará o atendimento de ações emergenciais por meio do emprego das Forças Armadas no apoio logístico e de pessoal, para minimizar a grave situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela, que levou a um aumento populacional temporário, desordenado e imprevisível no Estado de Roraima”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-823-18.pdf. Acesso em 18/02/2019.

o êxodo se referem a crises amparadas em problemas econômicos, sociais, civis e humanitários, nos termos do que foi apresentado no terceiro capítulo.

Tendo em vista que até novembro de 2017 vigorava o Estatuto do Estrangeiro, a prática recorrente era a solicitação de refúgio, pois era a maneira encontrada de garantir o acesso e permanência no país, ainda que de forma provisória, já que a legislação para a proteção de refugiados vedava a detenção e criminalização de solicitantes de refúgio (FERNANDES e FARIA, 2017, p. 151). Além disso, em razão do princípio da não devolução, estes indivíduos não poderiam ser deportados aos seus países de origem.

Requerer refúgio (e não um visto migratório) se justificava, ainda, sob um aspecto financeiro, em razão da ausência de custo para este tipo de solicitação. Caso optassem pela via tradicional de vistos de imigrante, teriam que arcar com valores dos quais não dispunham. Isto foi modificado com a nova lei de migração, que isentou da cobrança de taxas os pedidos de vistos humanitários.

Em razão das considerações acima apresentadas, nos tópicos subsequentes serão expostos e analisados os dados da pesquisa empírica realizada, que buscou mapear as políticas públicas formuladas pelo Estado brasileiro para a integração local de refugiados no país.

4.3 Políticas públicas para integração local: A metodologia utilizada para a pesquisa de campo

A pesquisa foi desenvolvida por meio de um levantamento dos dados publicizados pelos sites das secretarias pesquisadas (estaduais e municipais do país), a fim de investigar as políticas públicas desenvolvidas para a integração local de refugiados.

Importante esclarecer que não se pretende analisar a efetividade de eventuais políticas implementadas, mas tão somente mapeá-las, vez que a sua maioria foi implantada há poucos anos, o que impede (ou ao menos dificulta) uma análise quantitativa e qualitativa dos resultados.

Esta coleta de dados teve início com o envio de *e-mails* para as secretarias dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, bem como para as secretarias dos 26 municípios que são capitais, indagando sobre a existência de políticas públicas para fins de integração local.

O processo que antecedeu o envio de tais *e-mails* percorreu três etapas.

Primeiramente, foram selecionadas as secretarias com atribuições nas quais fosse possível enquadrar ações de integração de refugiados, a partir de suas atribuições e competências funcionais. Optou-se por contatar o maior número possível de secretarias, a fim de diminuir a margem de erro, o que englobou secretarias que, eventualmente, gerassem dúvida quanto à competência para endereçar a temática.

Após esta primeira etapa, foi necessário buscar o corpo de funcionários que compunha cada secretaria, bem como os respectivos *e-mails* e telefones para contato. Cada órgão contava com uma estrutura institucional diversa e, objetivando novamente diminuir a margem de erro, bem como aumentar as chances de resposta, optou-se por mandar mensagem para o maior número possível de servidores (ainda que sua função não fosse diretamente vinculada a formulação de políticas públicas para a integração de refugiados). Este procedimento se revelou positivo, tendo em vista os casos em que o funcionário, apesar de não ter qualquer função direcionada ao fim buscado, indicava quem o tivesse, fosse da própria secretaria, fosse de secretaria diversa.

Diante da lista de secretarias a serem contatadas (primeira etapa) e dos *e-mails* funcionais coletados nos sítios eletrônicos de cada uma delas (segunda etapa), o terceiro passo foi enviar mensagem indagando aos seus remetentes se detinham conhecimento de políticas públicas implementadas ou em vias de implementação, voltadas especificamente para o fim de promover a integração local dos refugiados.

Ao todo foram enviados 1.247 *e-mails* para secretarias estaduais e 784 para as municipais. Deste total, as respostas foram planilhadas e agrupadas da seguinte forma:¹⁸³

¹⁸³ Insta salientar que nem sempre foi possível encontrar o endereço eletrônico da secretaria, pois não disponível no site oficial do respectivo órgão.

1. *E-mails* sem resposta: neste grupo encontram-se as mensagens que nunca atingiram o remetente (em geral, pelo fato de o endereço eletrônico estar inativo ou desatualizado) ou aquelas que nunca foram respondidas por seus remetentes.

2. *E-mails* com resposta negativa: neste grupo foram alocadas as mensagens respondidas, mas tal resposta foi negativa, pois a pessoa não tinha conhecimento de políticas públicas implementadas ou em vias de implementação para a integração local dos refugiados;

3. *E-mails* com respostas positivas: neste terceiro grupo enquadram-se as mensagens que responderam de forma positiva a pergunta feita, informando qual a política pública implementada ou em vias de implementação para a integração local dos refugiados. Importante destacar que foram alocadas neste grupo respostas que indicavam políticas para refugiados, ainda que não fosse voltada especificamente para a integração.

A quarta etapa consistiu na consolidação dos resultados encontrados, apresentados no tópico subsequente.

4.3.1 Resultados encontrados

Dos resultados encontrados, algumas observações podem ser feitas:

- Poucos são os estados e municípios que realizam medidas a longo prazo. Percebe-se como sendo a prática mais comum a realização de medidas emergenciais ou pontuais, a depender da demanda apresentada no território;

- Mesmo nos estados e municípios com órgãos e planejamentos existentes, são escassas as informações sobre as ações efetivamente concretizadas, tornando forçoso concluir que muitas políticas sequer saíram do papel (exemplo: Rio de Janeiro e Minas Gerais);

- Ainda que haja mobilização do Poder Público, as organizações da sociedade civil são as que mais realizam esforços para oferecer o acolhimento inicial dos migrantes e refugiados, bem como o posterior acompanhamento, através de cursos, oficinas, encaminhamentos a serviços públicos, etc. Insta

salientar que como as ações promovidas por essas entidades não são o foco do trabalho, os tópicos sobre os resultados não fazem menção a elas (a não ser na hipótese de haver parceria com o Poder Público).

- Nos casos em que há alguma norma sobre órgãos e políticas específicas para refugiados, dois cenários se apresentam: (i) normas que mencionam apenas refugiados, não falando sequer em solicitantes de refúgio (isto já exclui, por exemplo, haitianos e venezuelanos), o que restringe seu escopo de aplicação e não abarca indivíduos que necessitam de proteção e do acesso a tais direitos – exemplos em que tal situação ocorre: leis de isenção de custas revalidação de diplomas no Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo; (ii) normas que consideram em seu bojo tanto migrantes em situação de vulnerabilidade, quanto refugiados, fato de suma relevância, pois representa um maior leque de proteção para estes indivíduos;

- Tendo em vista que a integração local é uma solução tida como duradoura, focamos em apresentar ações neste sentido. Sendo assim, estados e municípios que contavam tão somente com mobilizações emergenciais e provisórias (em geral, voltadas para o acolhimento inicial), não foram apresentados nos tópicos seguintes.

4.3.2 Casos de estudo

Diante das respostas obtidas, os próximos tópicos irão analisar alguns casos específicos, expondo os estados e respectivos municípios-capital que desenvolvem algum tipo de política com o objetivo de promover a integração local de refugiados.

4.3.2.1 Estado do Rio de Janeiro e capital

A nível estadual, há o Comitê Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (instituído pelo decreto estadual nº 42.182/2009),¹⁸⁴ que tem como objetivos elaborar, implementar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados (artigo 2º, I), articular convênios com entidades governamentais e não governamentais (artigo 2º, II), e acompanhar processos de encaminhamentos e acolhimento dos casos de refugiados no Estado (artigo 2º, III).

Em 2014, o referido Plano foi instituído através do decreto nº 44.294/2014,¹⁸⁵ estabelecendo seis eixos temáticos (documentação; educação; emprego e renda; moradia; saúde; ambiente sociocultural), bem como diretrizes, objetivos e ações referentes a tais eixos.

Em 29 de junho de 2018, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou a lei nº 8.020/2018,¹⁸⁶ que isenta refugiados do pagamento de taxas de revalidação de diploma de graduação e cursos de pós-graduação *latu e stricto sensu* nas universidades estaduais. Relevante notar que esta lei só abrange indivíduos já reconhecidos como “refugiados” pelo Brasil (artigo 2º).¹⁸⁷ Isto implica exclui de seu escopo, por exemplo, migrantes forçados, como os venezuelanos e haitianos.

A Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres (SEDHMI) realiza o encaminhamento de refugiados e imigrantes para cursos de capacitação profissional (CIEE, FAETEC, SESC, etc.). Além disso, atua em

¹⁸⁴ Íntegra do Decreto 42.182/2009 disponível em: <https://www.refworld.org/docid/54eae9684.html>. Acesso em 20/02/2019.

¹⁸⁵ Íntegra do Decreto 44.924/2014 disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/54eaead56.pdf>.

¹⁸⁶ Íntegra da lei disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=363200>. Acesso em 20/02/2019.

¹⁸⁷ Artigo 2º da Lei 8.020/2018: “Art. 2º Para efeito desta Lei, entende-se como refugiado todo indivíduo que teve sua condição reconhecida pelo Brasil e encontra-se em território nacional pelos seguintes motivos:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontra-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 I;

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

conjunto com a Secretaria Estadual de Educação, para promover a inserção de refugiados em escolas estaduais (no ensino regular ou no ensino de jovens e adultos) e revalidar diplomas no ensino médio.

Por fim, destaca-se que, no segundo semestre de 2018, a SEDHMI, em parceria com a FAETEC, iniciou um curso de português para migrantes e refugiados (“Língua Portuguesa e Cultura Brasileira para Refugiados e Migrantes”). A primeira turma foi formada integralmente por haitianos (apesar de o curso ser destinado também para refugiados).¹⁸⁸

A nível municipal, foi informado que o Município do Rio de Janeiro não possui política específica para o público de refugiados e imigrantes, mas realiza atendimento de casos provenientes do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e de organizações sociais, como a Cáritas Arquidiocesana.

Além disso, tem recebido venezuelanos através do programa de interiorização do Ministério do Desenvolvimento Social, e fornecido apoio a unidades que acolhem estes indivíduos e promovem sua inclusão em serviços públicos (escola, saúde e Cadastro Único¹⁸⁹).

Há notícia de que a Prefeitura vem buscando recursos junto ao governo federal para implementar seu primeiro Centro de Referência de Atendimento para Imigrantes (CRAI), mas até o momento nada foi concretizado.

¹⁸⁸ Informações disponíveis em: <http://www.faetec.rj.gov.br/index.php/institucional/assessoria-de-comunicacao/noticias/653-faetec-realiza-curso-de-lingua-portuguesa-e-cultura-brasileira-para-refugiados-e-migrantes>. Acesso em 20/02/2019.

¹⁸⁹ Cadastro Único: “O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas.

A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o gestor responsável, e a Caixa Econômica Federal é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único.

O Cadastro Único está regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e outras normas.” (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015). Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso em: 20/02/2019.

4.3.2.2 Estado de São Paulo e capital

O Estado de São Paulo possui o Comitê Estadual para Refugiados (CER) (instituído pelo decreto estadual nº 52.349/2007),¹⁹⁰⁻¹⁹¹ para assegurar os direitos constitucionalmente garantidos a estes indivíduos (conforme preâmbulo do referido decreto).

Além disso, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social atua em parceria com a ONG “Casa de Passagem Ana Vasconcelos” para abrigar refugiados e migrantes que chegam ao país. Seus funcionários oferecem apoio social, psicológico e jurídico, além de auxiliar no encaminhamento a serviços públicos.¹⁹²

O Estado conta também com um Centro de Integração e Cidadania (CIC) do Imigrante, inaugurado em dezembro de 2014, que oferece apoio jurídico (através da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública Estadual), cursos de português, além de contar com um Posto de Atendimento ao Trabalhador.¹⁹³

Assim como o Rio de Janeiro, o Estado de São Paulo também possui lei para isentar refugiados de taxas para revalidar diplomas de graduação e cursos de pós-graduação – lei nº 16.685/2018.¹⁹⁴ Ainda nos mesmos moldes da lei carioca, o público-alvo da lei paulista refere-se apenas a refugiados, não abarcando migrantes forçados.¹⁹⁵

A nível municipal, São Paulo possui uma Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMIgTD), criada em 27 de maio de 2013, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), pelo art. 242 da lei municipal nº 15.764.

¹⁹⁰ Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sp-cria-comite-para-auxiliar-refugiados-1/>. Acesso em 21/02/2019.

¹⁹¹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=74558>. Acesso em 21/02/2019.

¹⁹² Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/na-capital-estado-oferece-acolhimento-social-refugiados/>. Acesso em 21/02/2019.

¹⁹³ <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/cic-do-imigrante-visa-promover-a-insercao-social-do-estrangeiro/>. Acesso em 21/02/2019.

¹⁹⁴ Íntegra da lei 16.685/2018 disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2018/lei-16685-20.03.2018.html>. Acesso em 21/02/2019.

¹⁹⁵ Artigo 2º da lei 16.685/2018: “Artigo 2º - Para efeito desta lei, entende-se como refugiado todo indivíduo assim reconhecido, nos termos da Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997.”

Há também com um Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), criado em novembro de 2014, e responsável por oferecer suporte jurídico, apoio psicológico, cursos de língua, e oficinas de qualificação profissional.¹⁹⁶

O município conta ainda com a lei 16.478 de 07 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrantes, com diretrizes para tais políticas em âmbito municipal.

4.3.2.3 Estado de Minas Gerais e capital

A nível estadual, Minas Gerais possui o Comitê Estadual de Atenção à Migração, Refúgio e Apatridia, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo de Minas Gerais (Comitrate-MG), instaurado em 2015 (decreto nº 46.489/2015) e vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC).

A nível municipal, não há em Belo Horizonte políticas específicas para refugiados. Existem ações pontuais por demanda para, por exemplo, matrículas em escolas públicas.

4.3.2.4 Distrito Federal

No Distrito Federal está em vias de elaboração a criação de um Comitê para Refugiados, Imigrantes e Apátridas. As tratativas estão envolvendo o setor público e a sociedade civil (Instituto de Migração e Direitos Humanos, ACNUR

¹⁹⁶

Disponível

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/crai/
em 21/02/2019.

em:
Acesso

e a Organização Internacional de Migração). O objetivo é criar este Comitê para, em seguida, formular políticas de atenção a esta população.¹⁹⁷

Além disso, existem ações pontuais, por demandas, referentes a matrícula de crianças em creches e escolas.

4.3.2.5 Estado do Mato Grosso do Sul e capital

No nível estadual foi instituído o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do Mato Grosso do Sul (CERMA/MS) (decreto nº 14.558 de 12 de setembro de 2016),¹⁹⁸ vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho.

Além disso, são oferecidos curso de português para haitianos pela Secretaria de Estado de Educação, por meio da Escola Estadual João Carlos Flores. A Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul também oferece tais cursos, através do projeto “Projeto Núcleo de Ensino e Pesquisa em Português para Estrangeiro - NEPPE/UEMS – “Língua de Acolhida”.

4.3.2.6 Estado de Goiás e capital

O Estado de Goiás instituiu em maio de 2017 o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para Migração, através do decreto nº 8.691 de 12 de julho de 2016,¹⁹⁹ com a finalidade de elaborar proposta de política estadual para a população de refugiados, imigrantes e apátridas, definindo objetivos, diretrizes e princípios. Isto ainda não foi realizado.

¹⁹⁷ Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/imdh-contribui-para-fazer-avancar-criacao-do-comite-do-df-para-migrantes-refugiados-e-apatridas/>. Acesso em 21/02/2019.

¹⁹⁸ Íntegra do Decreto 14.558/2016 disponível em: http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9247_13_09_2016. Acesso em 21/02/2019.

¹⁹⁹ Íntegra do Decreto 8.914/2017 disponível em: http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=15806. Acesso em 21/02/2019.

Além disso, o Comitê solicitou uma pesquisa de mapeamento da imigração no Estado ao Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB/SEGPLAN), no qual irá se basear para efetuar a criação de um banco de dados e de um Plano Técnico de Políticas Públicas para os Migrantes em Goiás.

4.3.2.7 Estado do Paraná e capital

Em julho de 2012, o Governo do Paraná editou o Decreto nº 4.289,²⁰⁰ para instalar o Comitê Estadual de Refugiados e Migrantes (CERM), órgão de deliberação coletiva, composto por representantes do governo e da sociedade civil. Suas atribuições consistem em orientar os agentes públicos sobre os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados, bem como promover ações e coordenar iniciativas de atenção, promoção e defesa destes indivíduos, junto aos demais órgãos do Estado, que possam provê-los e assisti-los através de políticas públicas (artigo 2º do decreto nº 4.289).²⁰¹

Relevante notar que, não obstante constar o termo “migrante” na denominação do Comitê, o decreto só faz menção a solicitante de refúgio e refugiados – o que remete à definição da lei 9.474/97.

Em 24 de abril de 2015, o Estado criou o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados e Migrantes (CERMA), criado em (lei nº 18.465/2015),²⁰² vinculado à Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. É formado por representantes do governo e da sociedade civil, e tem por finalidade viabilizar e auxiliar na implementação e fiscalização das políticas

²⁰⁰ Íntegra do Decreto 4.289/2012 disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=66396&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em 21/02/2019.

²⁰¹ Artigo 2º do Decreto 4.289/2012: “Art. 2º. O Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná tem por objetivo orientar os agentes públicos sobre os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados, bem como promover ações e coordenar iniciativas de atenção, promoção e defesa dos refugiados no Paraná, junto aos demais órgãos do Estado que possam provê-los e assisti-los através de políticas pública”

²⁰² Íntegra da lei 18.465/2015 disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=139784&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em 21/02/2019.

públicas voltadas aos direitos dos refugiados e migrantes, em todas as esferas da Administração Pública do Estado do Paraná.

O Estado também formulou o Plano Estadual de políticas públicas para promoção e defesa dos direitos de refugiados, migrantes e apátridas (Decreto 5.232/2016).²⁰³ Este Plano consolidou objetivos e ações desenvolvidas a partir da reafirmação dos direitos fundamentais distribuídos nos seguintes eixos: educação; família e desenvolvimento social; saúde; justiça, trabalho e direitos humanos e segurança pública. O Comitê Interestadual de Refugiados e Migrantes é o órgão responsável por implementar e monitorar este Plano (art. 5º do Decreto nº 4.289/2012).²⁰⁴

A partir de tal plano foi instituído o Centro Estadual de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Paraná (CEIM), responsável por auxiliar estes indivíduos no acesso a serviços públicos estaduais e municipais, fornecendo informações sobre direitos fundamentais e legislação trabalhista; orientação sobre matrícula e revalidação de estudos realizados no exterior; e acesso a serviços e benefícios da Política de Assistência Social. Além disso, realiza ações e atividades de forma integrada e intersetorial.

Desde 2018, a Secretaria de Educação oferece o curso “Português para Falantes de Outras Línguas” (PFOL), em escolas da rede estadual em diferentes regiões do Estado. O curso é direcionado para migrantes em geral e foi desenvolvido com base no referido Plano Estadual para estes indivíduos.

A nível municipal, Curitiba possui a Fundação de Ação Social, órgão público responsável pela gestão da assistência social, através da atuação integrada de órgãos governamentais e instituições não governamentais. Realiza encaminhamentos para o preenchimento do Cadastro Único, oferece cursos de capacitação profissional e auxilia na matrícula em escolas municipais e estaduais.

Sua atuação ocorre através dos 45 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e das Unidades de Atendimento. A Fundação se

²⁰³ Cartilha sobre o Plano disponível em: <http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2015/00163862.pdf>. Acesso em 21/02/2019.

²⁰⁴ Artigo 5º do decreto 4.289/2012: “Art. 5º. O CERM ficará responsável pela elaboração, implementação e monitoramento do Plano Estadual de Políticas de Atenção a Refugiados e Migrantes, com o objetivo de facilitar o acesso por parte de estrangeiros às políticas públicas.”

responsabiliza pelo atendimento à população em situação de vulnerabilidade e risco social, dentre eles refugiados e migrantes.²⁰⁵⁻²⁰⁶

4.3.2.8 Estado do Rio Grande do Sul e capital

Em 2012, foi implementado o Comitê Estadual para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico (decreto nº 49.729 de 22 de outubro de 2012),²⁰⁷ vinculado à Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, com o objetivo de “promover e garantir o respeito aos direitos humanos das pessoas vulneráveis que se encontram em mobilidade no Estado do Rio Grande do Sul.” (artigo 1º).²⁰⁸ O referido Decreto, ao determinar seu público-alvo, expressamente faz menção aos migrantes, refugiados, apátridas e vítimas de tráfico de pessoas.²⁰⁹

O Comitê tem como competência elaborar, implementar e monitorar a criação de um Plano Estadual de Políticas de Atenção a estes indivíduos, mas até o momento nada foi feito.²¹⁰

²⁰⁵ Para mais informações: <http://fas.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 24/02/2019.

²⁰⁶ Em setembro de 2018, a Fundação de Ação Social de Curitiba atendeu 90 venezuelanos que estavam em Boa Vista (Roraima) e foram reassentados no município. Disponível em: <http://fas.curitiba.pr.gov.br/noticia.aspx?id=2283>. Acesso em 24/02/2019.

²⁰⁷ Íntegra do Decreto disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.729.pdf>. Acesso em 24/02/2019.

²⁰⁸ Artigo 1º do Decreto 49.729/2012: “Art. 1º Fica instituído o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado do Rio Grande do Sul - COMIRAT/RS, no âmbito da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, com o objetivo de promover e garantir o respeito aos direitos humanos das pessoas vulneráveis que se encontram em mobilidade no Estado do Rio Grande do Sul.”

²⁰⁹ Artigo 2º do Decreto 49.729/2012: “Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se migrante pessoa estrangeira em território nacional, em qualquer situação e, especialmente, quem se encontre em uma das seguintes condições:

I - refugiado: a pessoa assim reconhecida pela autoridade competente quando atendidos os requisitos estabelecidos pela Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997;
II - apátrida: a pessoa que não possui vínculo de nacionalidade com qualquer Estado; e
III - vítima de tráfico de pessoas: o estrangeiro submetido a movimento ilícito e clandestino por meio das fronteiras internacionais para fins de opressão e exploração sexual ou econômica.”

²¹⁰ Artigo 3º, inciso I, do Decreto 49.729/2012: “Art. 3º Compete ao COMIRAT/RS:

I – elaborar, implementar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de facilitar o acesso das categorias previstas no art. 1º, § 1º deste Decreto às políticas públicas;”

Em outubro de 2018, representantes de órgãos públicos do Rio Grande do Sul e a Federação de Comércio do estado (FECOMERCIO), criaram um grupo de trabalho a fim de montar uma rede de parcerias com vistas a auxiliar na capacitação profissional e inserção no mercado de trabalho de imigrantes (especialmente haitianos e senegaleses) que vivem do comércio informal. As tratativas ainda estão em andamento.²¹¹⁻²¹²

A nível municipal, em Porto Alegre foi instituído o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas – COMIRAT/POA (decreto nº 18.815 de 10 de outubro de 2014), vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte. É composto por representantes da Prefeitura, sociedade civil e outros níveis de governo. Tem como objetivo articular, propor, implementar, monitorar e avaliar o Plano Municipal de Atenção às Pessoas (artigo 1º),²¹³ o que ainda não ocorreu.

Além disso, há notícia de que o município de Porto Alegre possui um convênio para a criação de um Centro de Referência ao Imigrante (CRIM/POA), com previsão para iniciar suas atividades em 2019.

Especificamente para venezuelanos, em outubro de 2018 foram promovidas ações pontuais pela Secretaria Municipal de Educação para a disponibilização de vagas em escolas para venezuelanos, bem como o oferecimento de aulas de português para famílias venezuelanas, através de parceria entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.²¹⁴

²¹¹ Para mais informações: <https://estado.rs.gov.br/grupo-de-trabalho-vai-capacitar-agentes-envolvidos-na-integracao-de-imigrantes>. Acesso em 24/02/2019.

²¹² Interessante notar o que foi dito pela Coordenadora de Igualdade Étnica e Racial da Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos, Tânia Neves de Paula, sobre o fato de haitianos e senegaleses reivindicarem o reconhecimento como imigrantes e não refugiados. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/estado-e-fecomercio-encaminham-alternativas-para-qualificacao-profissional-de-imigrantes>. Acesso em 24/02/2019.

²¹³ Artigo 1º do decreto 18.815/2014: “art. 1º. Fica instituído o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre, sob coordenação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH), por meio da Secretaria Adjunta dos Povos Indígenas e Direitos Específicos (SAPIDE), com a finalidade de articular, propor, implementar, monitorar e avaliar o Plano Municipal de Atenção às Pessoas Imigrantes, Refugiadas, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre.”

²¹⁴ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999198937&SMED+OFERECE+VAGAS+EM+ESCOLAS+PARA+CRIANCAS+VENEZUELANAS. Acesso em 24/02/2019.

4.3.2.9 Estado de Santa Catarina e capital

Em janeiro de 2018, o Estado de Santa Catarina criou um Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI), coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação. Os trabalhos são executados pela Ação Social Arquidiocesana (vencedora da licitação realizada para a prestação deste serviço), através de equipe de profissionais na área jurídica, assistência social e de psicologia. O local fornece orientações aos imigrantes sobre serviços importantes, como a regularização de documentos.²¹⁵

Além disso, o Conselho Estadual de Direitos Humanos de Santa Catarina vem buscando implementar um Comitê Estadual para Imigrantes e Refugiados, mas até o momento isto não foi concretizado.²¹⁶

Há também um projeto de lei em trâmite (PL nº 234/2018) para instituir uma política estadual para a população migrante.

4.3.2.10 Estado do Amazonas e capital

Em 2016, foi inaugurado o Centro Estadual de Referência em Direitos Humanos Adamor Guedes, vinculado à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania de Amazonas. Este Centro possui a “Gerência

²¹⁵ Para mais informações: <http://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-social/centro-de-acolhida-para-refugiados-e-imigrantes-de-sc-sera-entregue-em-1-de-fevereiro>. Acesso 25/02/2019.

²¹⁶ Sobre o tema: “O Presidente fez leitura do Ofício Recebido OF.CEDH 020/2018 do Conselho Estadual de Direitos Humanos de Santa Catarina, que solicita inclusão na pauta da próxima Reunião Ordinária da Comissão o tema: “Implantação do Comitê Estadual para Imigrantes e Refugiados”, que foi colocado em discussão; os senhores Deputados Dirceu Dresch e Cesar Valduga teceram comentários ressaltando a importância do Seminário realizado pela Comissão no dia 24 de abril, proposição do senhor Deputado Mario Marcondes sobre os Direitos dos Povos Tradicionais; fizeram suas explanações sobre a criação de políticas públicas para atender as demandas do Imigrantes e Refugiados e da necessidade de Implantação do Comitê Estadual para Imigrantes e Refugiados. O senhor Presidente colocou em votação a inclusão na pauta da próxima Reunião Ordinária da Comissão de Direitos Humanos de um debate sobre a possível Implantação do Comitê Estadual para Imigrantes e Refugiados, que colocado em votação foi aprovado por unanimidade”. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/diarios/pdf/7326dia.pdf>. Acesso em 25/02/2019.

de Migração, Refúgio, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo”, ao qual compete criar o “Plano Estadual para atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas” do Estado.²¹⁷ Até o momento, nada foi concretizado.

A nível municipal, a Prefeitura de Manaus elaborou em 2018 o “Plano de Ação Humanitária para Atendimento do Fluxo Migratório Venezuelano”, a fim de lidar com o fluxo inesperado destes indivíduos no município.

O primeiro atendimento aos venezuelanos é feito pela Comunicação da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos. Neste momento, eles são encaminhados para casas de acolhimentos, local em que recebem apoio assistencial, bem como são encaminhados para serviços públicos e inseridos em programas sociais (como, por exemplo, o Bolsa Família).

Em julho de 2017, a Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos apresentou ao Conselho Municipal de Assistência Social o “Plano de Ação para Atendimento aos Indígenas Warao e Suas Famílias”,²¹⁸ tendo em vista o contingente destes indivíduos que ingressaram no município de Manaus. Em 14/07/2017, o governo federal realizou o repasse de R\$ 720.000,00 para o Fundo Municipal de Assistência Social, a fim de financiar as ações do Plano.²¹⁹

Diante do exposto neste capítulo, numa dimensão temporal para análise ainda recente do tempo de existência das políticas públicas neste tema, pode-se destacar que os resultados se mostraram escassos.

Os casos de estudo apresentados estão voltados em sua maioria para a área de educação, o que se depreende da oferta de curso de português e iniciativas legais para facilitar a revalidação de diplomas. Ambas as iniciativas influenciam na seara do trabalho e emprego, igualmente relevantes para a integração local. Nestas, especificamente, também se observa o oferecimento de cursos de capacitação profissional (Rio de Janeiro) e auxílio no mercado de trabalho.

²¹⁷ Para mais informações: <http://www.sejusc.am.gov.br/enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas/>. Acesso em 25/02/2019.

²¹⁸ Este foi um plano emergencial e provisório, com vigência de seis meses.

²¹⁹ Para mais informações: <http://www.manaus.am.gov.br/noticia/conselho-municipal-de-assistencia-social-aprova-plano-de-acao-para-atendimento-de-indigenas-warao-com-recursos-federal/>. Acesso em 25/02/2019.

Quanto a outras áreas de suma importância, como, por exemplo, habitação, saúde e cultura, há pouca atuação por parte dos Estados e municípios.

Em sua maioria, as políticas implementadas são de cunho emergencial, para lidar com o contingente de maneira imediata, sem, necessariamente, haver uma preocupação com ações e programas a longo prazo.

Do exposto, se conclui que, não obstante o amplo arcabouço jurídico em vigor no Brasil para a proteção de refugiados, poucas são as políticas implementadas especificamente para sua integração local, conforme se denota das respostas obtidas junto às secretarias.

CONCLUSÃO

Ao contrário do que se supunha no decorrer do processo de construção do Direito Internacional dos Refugiados, a problemática envolvendo estes indivíduos está longe de ser passageira. Os dados ao redor do mundo revelam um aumento constante do número de pessoas em busca de refúgio, situação que demanda soluções cada vez mais complexas da comunidade internacional e de cada país que os acolhe.

Conforme analisado no segundo capítulo, os refugiados gozam de um amplo arcabouço jurídico internacional e nacional para sua proteção. No entanto, a existência de lacunas normativas nos diplomas legais existentes cria óbices para a promoção de soluções duradouras, como a sua integração local na comunidade receptora.

É o caso da controvérsia referente à abrangência do termo “refugiados”. A atual regulamentação da matéria, seja nacional, seja internacional, não abarca pessoas que também demandam proteção internacional, em virtude de sua situação de vulnerabilidade, ocasionada pela violação de seus direitos humanos nos respectivos países de residência ou origem.

A existência de uma clara definição jurídica acerca do alcance do conceito de “refugiado” é fundamental para a correta identificação do público-alvo das políticas públicas de integração local a serem formuladas. Mas esta discussão requer a análise específica do plano doméstico de cada país, pois para desenhar e formular alternativas adequadas, é preciso considerar as peculiaridades dos fluxos migratórios envolvidos, bem como a conjuntura interna em questão.

Diante disto, passa-se à análise da temática à luz do contexto brasileiro, foco do presente trabalho.

Se comparado ao cenário mundial, o Estado brasileiro recebe uma quantidade ínfima de refugiados. Segundo dados do ACNUR, até 2017 havia 25,4 milhões de refugiados espalhados pelo mundo. Já no Brasil, de 2011 a

2017, foram realizadas 126.102 solicitações de refúgio, tendo sido concedido o *status* jurídico de refugiado a 10.145 indivíduos.

Apesar do “baixo” contingente, o país nunca se furtou a aderir aos tratados internacionais sobre a matéria, tendo ratificado os principais instrumentos (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967), e, com isso, assumido obrigações e responsabilidade no plano externo. Ademais, ao longo de sua história, o Estado desenvolveu e adotou legislação própria, a fim de melhor efetivar a proteção desses indivíduos. Portanto, é inegável o amplo arcabouço jurídico em vigor no Brasil para a proteção, acolhimento e integração dos refugiados no país.

Não obstante tais fatos, os resultados encontrados na pesquisa de campo realizada e exposta no quarto capítulo induzem à conclusão de que, à luz dos compromissos legais internacionais e nacionais assumidos, os estados e municípios brasileiros não desenvolvem políticas públicas suficientes para a integração local de refugiados.

As poucas ações implementadas são dotadas de caráter emergencial, para lidar, por exemplo, com contingentes inesperados de migrantes (sobretudo haitianos e venezuelanos) ou demandas pontuais. Destaca-se ainda que, apesar de alguns estados contarem com projetos e normas para a elaboração de políticas, são escassas as informações sobre sua efetiva implementação.

Mas o que poderia justificar as escassas políticas públicas brasileiras para a integração local de refugiados? A questão parece perpassar um problema de ordem jurídica e outro de ordem política.

Conforme apontado no quarto capítulo, as duas maiores nacionalidades que solicitam refúgio são os haitianos e venezuelanos. Estes indivíduos não são considerados refugiados nos termos do diploma nacional sobre refúgio (lei 9.474/97), nem da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, muito embora necessitem de proteção e acolhimento, por sua condição de migrantes forçados em situação de vulnerabilidade, bem como de políticas para a integração local.

Considerando esta condição de migrantes forçados e o caráter humanitário inerente à busca por abrigo no Brasil, a solução para a esmagadora maioria dos solicitantes de refúgio parece não encontrar respaldo na lei 9.474/97, mas sim em outras normas que efetivamente abarquem em seu bojo estas pessoas – no caso, a lei 13.445/2017 (lei de migração) e a lei 13.684/2018 (lei de medidas emergenciais para migrantes que necessitam de acolhida humanitária).

Até o final de 2017, fazia sentido (e era inclusive recomendável) solicitar refúgio ainda que a pessoa, no futuro, não fosse enquadrada como refugiado. Até então, vigorava o Estatuto do Estrangeiro que não trazia benesses como a lei 9.474/97. Em virtude deste diploma legal, a mera solicitação de refúgio já concedia alguns direitos e garantias – garantia da não-devolução ao país do qual fugiram, documentação provisória e ausência de custas referentes ao processo de solicitação. Como o CONARE demorava para julgar os pedidos de refúgio, os solicitantes permaneciam (e permanecem) durante anos no país, ainda que com alguns poucos direitos.

Com a introdução da lei 13.445/2017 no ordenamento jurídico brasileiro, esta passou a prever aos migrantes forçados todas as garantias antes concedidas pela lei 9.474/97, esvaziando, assim, o âmbito de aplicação desta norma.

Diante disto, sob uma perspectiva jurídica, conclui-se que até a vigência da nova lei de migração brasileira, justificava-se o tratamento da matéria unicamente pela lei 9.474/97. Contudo, diante dos atuais fluxos migratórios para o Brasil e seu não enquadramento na condição de refugiados, a questão talvez deva ser repensada e reformulada à luz da lei 13.445/2017, para a elaboração de um desenho institucional e de políticas mais adequadas à realidade brasileira, com a correta identificação do público-alvo das políticas públicas de integração local a serem formuladas.

Não se pretende com estas considerações defender o fim de um regime especial aos refugiados, mas suscitar o debate, com base na análise feita, sobre se a distinção entre esta categoria e a de migrantes forçados faz sentido

à luz do contexto brasileiro, principalmente quando da formulação de políticas públicas para a integração local.

Além da análise sob a perspectiva da ordem jurídica, a escassez de políticas públicas para refugiados pode ser explicada, paralelamente, por motivos de ordem política.

Conforme já salientado, o Brasil possui um robusto arcabouço jurídico brasileiro para a proteção, acolhimento e integração de refugiados (não obstante a necessidade de sua conformação à realidade do país). Apesar disso, as iniciativas para integrar estes indivíduos à comunidade local são recentíssimas, muito embora o Brasil já receba migrantes forçados e refugiados desde a década de 90.

Isto pode ser explicado pelo “baixo” contingente de refugiados, mas também pela ausência da temática na agenda política do país, seja por desinteresse dos políticos e *policy-makers*, seja por desconhecimento do assunto. Para ilustrar essa situação, destaca-se o fato de o país ter assinado a Declaração de Nova York para migrantes e refugiados, bem como ter se comprometido a aderir aos Pactos decorrentes da Declaração, mas ter informado sua retirada, no início do Governo do novo Presidente Jair Bolsonaro, em janeiro de 2019.

Apesar dos esforços legislativos em relação ao tema (como, por exemplo, a edição da nova lei de migração), no campo prático a questão migratória parece não ser de grande interesse da comunidade política. Exceção a este fato são apenas as medidas emergenciais, para lidar com fluxos inesperados, mas que revelam a falta de preparo do país perante “crises” migratórias.

A necessidade de lidar com fluxos migratórios não é novidade para o Estado brasileiro, que já vivenciou períodos de intenso fluxo de pessoas em seu território. Além disso, é nítida a ocorrência de “booms” migratórios em diferentes períodos da história mundial – a título de exemplo cita-se a Revolução Russa; Segunda Guerra Mundial; a diáspora africana após o fim da colonização no continente; e, mais atualmente, o êxodo de venezuelanos para

países vizinhos. Portanto, é patente a possibilidade de estas situações no plano externo respingarem em território brasileiro.

O país deve incluir a questão migratória em sua agenda política e se estruturar de forma a se antecipar a tais fluxos, sejam eles esperados ou não. Isto se torna ainda mais urgente dado o contexto atual, em que vários países (sobretudo, europeus) estão fechando suas fronteiras, fato que pode aumentar a entrada de imigrantes no país.

Se basear nas experiências de países que se consolidaram como destinos migratórios, pode ser uma forma de buscar soluções para a conjuntura brasileira (sem deixar de considerar as peculiaridades de cada país). A título de exemplo, cita-se a Alemanha e a Áustria, que vêm desenvolvendo inúmeras políticas para integração local (ambos os países possuem programas para atestar as qualificações profissionais de refugiados sem documentação; projeto para que empregadores e universidades atuem como mentores de refugiados; e agências especializadas para introduzi-los no mercado de trabalho, entre outros) (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2016; SHOLTEN, *et all*, 2017).

O Estado de acolhida precisa promover soluções para integrar aqueles que não têm condições de retornar aos seus países de origem ou residência habitual. Ressalte-se ainda que a adequada e prévia formulação de políticas públicas migratórias com vistas a integração local tem o condão de trazer benesses para o país, que poderá se beneficiar do real potencial daqueles em busca de refúgio (ou asilo *latu sensu*), e estes, por outro lado, poderão prover seu auto-sustento, sem depender de medidas assistencialistas.

Talvez seja necessário repensar a questão migratória no Brasil de forma mais ampla, visando a integração local de migrantes forçados em geral e, neste escopo, incluindo os refugiados. Isso já se percebe em alguns Estados que criam políticas abarcando as duas categorias (porém, não se sabe até que ponto há uma confusão terminológica ou de fato a intenção de incluir ambos os grupos).

Não basta ter um amplo e completo arcabouço jurídico, é preciso dar a ele efetividade, para que as leis em vigor não se tornem letra morta. E, ao que

tudo indica, especificamente quanto ao contexto brasileiro, isso demanda a adequação dos ditames legais com a realidade do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Livros

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito internacional dos refugiados**: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BENTHAN, Jeremy. **An introduction to the principles of morals and legislation**. Kitchener: Batoche Books, 2000.

BILDER, Richard B. An overview of International Human Rights Law. Guide to international human rights practice. 4th Ed., **Hurst Hannum**, ed., pp. 3-18, Transnational Publishers, 2004; University of Wisconsin Legal Studies Research Paper Series.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. São Paulo: Elsevier, 1998.

BODIN, Jean. **The Six Book of a Commonwealth**. Abridged and translated by M. J. TOOLEY. Oxford: Basil Blackell Oxford. 1955.

BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. **International human rights in a nutshell**. 4th ed. The George Washington University Law School, 2009.

BWOWNLIE, Ian. **Principles of Public International Law**. 7 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

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

DAVIES, Sara E. **Legitimising Rejection**: International Refugee Law in Southeast Asia. Leiden: Boston, 2008.

HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, September 2005.

HOVIL, Lucy. Local Integration. *In*: QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (org). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 489-499.

HURD, Ian. **International organizations**. Politics, law, practice. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

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

LOESCHER, Gil. UNHCR and Forced Migration. *In*: QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (org). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 216-227.

LONG, Katy. Rethinking 'Durable' Solutions. *In*: QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (org). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 476-488.

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

MCADAM, Jane. Human Rights and Forced Migration. *In*: QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (org). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 204-215.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. *In*: **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coord.). 2ª ed, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O Problema das Migrações Forçadas em Nosso Tempo. *In*: MILESI, Rosita (org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. São Paulo: Loyola, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2001. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018.

SOARES, Guido Fernando da Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2002.

TÜRK, Volker; DOWD, Rebecca. Protection Gaps. *In*: QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (org). **The Oxford Handbook**

of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 279-290.

WHITTAKER, David. **Asylum seekers and refugee in the contemporary world**. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006.

II. Artigos, documentos, capítulos e itens de livros

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration a Conceptual Framework. In: **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 1; p. 166-191. Oxford University Press. 1 June, 2008.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 95, p. 373-383, 1 jan. 2000. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67475>. Acesso em: 10/01/2019.

ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176, janeiro/junho de 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10/02/2019.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em: 08/02/2019.

BETTS, Alexander. Towards a 'soft law' framework for the protection of vulnerable migrants. **Policy Development and Evaluation Service**, Research Paper n. 162, UNHCR, Geneva: p. 1-24, august 2008. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/working/48b7f9642/towards-soft-law-framework-protection-vulnerable-migrants-alexander-betts.html>. Acesso em: 15/02/2019.

BRZOZOWSKI, Jan. Migração internacional e desenvolvimento econômico. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 137-156, agosto 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/09.pdf>. Acesso em: 12/02/2019.

CASTLES, Stephen; KORAC, Maja; VASTA, Ellie; VERTOVEC, Steven. Integration: Mapping the Field. Report of a Project carried out by the University of Oxford Centre for Migration and policy Research and Refugee Studies Centre contracted by the Home Office Immigration Research and Statistics Service (IRSS). **Refugee Studies Centre**, University of Oxford. Dezembro 2002.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil. Relatório Anual 2018. *In: Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

CENTRO DE ESTUDOS DE GUATEMALA. Estudio. **Migración del Triángulo Norte de Centroamérica**: Una región que huye. Centro de Estudios de Guatemala: Outubro, 2018. Disponível em: <http://www.ceg.org.gt/images/documentos/publicaciones/Informe%20Migracion%20region%20huye.pdf>. Acesso em: 18/02/2019.

CHETAIL, Vincent. Fridtjof Nansen and the International Protection of Refugees: An Introduction. *In: Refugee Survey Quarterly*, v. 22, Issue 1, p. 1–6, 1 April 2003.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE VIENA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Declaração e Programa de Ação 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%A2ncia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 10/01/2019.

CRISP, Jeff. The Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration. **Policy Development and Evaluation Service**, Research Paper n. 155, UNHCR, Geneva: UNHCR, 2008. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/working/4818749a2/beyond-nexus-unhcrs-evolving-perspective-refugee-protection-international.html>. Acesso em: 12/02/2019.

CRISP, Jeff. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. **Global Commission on International Migration**, Working Paper n. 102, UNHCR, Geneva: UNHCR, 2004. Disponível em: <https://www.unhcr.org/407d3b762.pdf>. Acesso em: 12/02/2019.

CUNHA, Ana Paula da. “Refugiados ambientais”? *In: Cadernos de Debates*. Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 7, n. 7, Brasília, UNHCR/ACNUR, Instituto Migrações e Direitos Humanos, dezembro de 2012. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-07_Ref%C3%B3gio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 12/02/2019.

EDWARDS, Alice. Age and Gender Dimension in International Refugee Law. *In: FELLER, E., TÜRK, V., and NICHOLSON, F. (eds.), Refugee Protection In: International Law: Unhcr's Global Consultations On International Protection*, pp. 46-80, Cambridge University Press, 2003. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1535356. Acesso em: 15/02/2019.

ESPIELL, Héctor Gros. La declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados em América Latina. *In: IIDH, ACNUR, Diez años de la declaración de Cartagena sobre refugiados*. 1ª ed. IIDH, ACNUR, 1995. Disponível em: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2040/memoria-coloquio-10anos-declaracion-cartagena-1995.pdf>. Acesso em: 10/02/2019.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *In: Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 145-161, abril de 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100145&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22/02/2019.

FIGUEREDO, Luiz Orencio; ZANELATTO, João Henrique. Trajetória de migrações no Brasil. *In: Acta Scientiarum, Humam and Social Sciences*, Maringá, v. 39, n. 1, p. 77-90, abril de 2017.

FRANCO, Leonardo. **Diez años de la Declaración De Cartagena Sobre Refugiados em America Latina**. 1994. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/3121.pdf>. Acesso em: 10/01/2019.

GARCIA, Marcos Leite. O processo de formação do ideal dos direitos fundamentais: alguns aspectos destacados da gênese do conceito. *In: Anais do XIV Congresso Nacional do Conpedi*, Florianópolis: Boiteux, 2006. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/052.pdf>. Acesso em: 05/01/2019.

MILESI, Rosita. **Refugiados e migrações forçadas: uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena**. 14 de janeiro de 2005. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/refugiados-e-migracoes-forçadas-uma-reflexao-aos-20-anos-da-declaracao-de-cartagena/>. Acesso em 08/02/2019.

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*. 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

GOODWIN-GILL, Guy S. Refugees and responsibility in the twenty first century: more lessons learned from the south pacific. *In: Pacific Rim Law & Policy Journal*, v. 12, p. 23-46. Seattle: Pacific Rim Law & Policy Journal, University of Washington School of Law. 2003. Disponível em: <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/gsgg-southpacific-200324immigrnatlitylrev323.pdf>. Acesso em: 10/01/2019.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. *In: Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017. Disponível em: <https://www.e->

publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967. Acesso em: 12/02/2019.

HARTLING, Poul. Concept and definition of “refugee”: legal and humanitarian aspects. *In: Nordic Journal of International Law*, vol. 48, issues 1-4, pp. 125-138. 01 january 1979.

HENKIN, Louis. Human Rights and State “Sovereignty”. *In: Georgia Journal of International & Comparative Law*, v. 25, n. 1, p. 31-45, 4 march 1994.

Disponível em:

<https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1386&context=gjicl>. Acesso em: 12/01/2019.

HOLBORN, Louise W. The League of Nations and the Refugee Problem. *In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 203, n. 1, p. 124–135, May 1939.

HOLBORN, Louise W. The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938. *In: The American Journal of International Law*, v. 32, n. 4, p. 680-703, October 1938.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Global estimates 2015**: people displaced by disasters. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, July 2015. Disponível em:

<http://www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters>. Acesso em: 20/12/2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Glossary on Migration**. N. 25. Geneva: International Organization for Migration, 2011

Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf. Acesso em: 10/02/2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2018**. Geneva: International Organization for Migration, 2017.

Disponível em < https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf. Acesso em: 10/02/2019.

JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. *In: International Comitte of the Red Cross*. v. 83, nº 843, september 2001.

Disponível em:

https://www.icrc.org/ar/doc/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf. Acesso em: 12/01/2019.

JUBILUT, Líliliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *In: Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a02.pdf>. Acesso em: 10/02/2019.

KUHLMAN, Tom. The economic integration of refugees in developing countries: a research model. *In: Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 4, n. 1, 1991, p. 1-20, August 1990. Disponível em: <http://degree.uvu.vu.nl/repec/vua/wpaper/pdf/19900035.pdf>. Acesso em: 12/02/2019.

LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. *In: FELLER, E., TÜRK, V., and NICHOLSON, F. (eds.), Refugee Protection In International Law: Unhcr's Global Consultations On International Protection*, pp. 87-177, Cambridge University Press, 2003. Disponível em: <https://www.unhcr.org/419c75ce4.pdf>. Acesso em: 02/02/2019.

LEAGUE OF NATIONS. **The Committees of the League of Nations.** Classified list and essential facts. Geneva, 1945. Disponível em: https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-99-M-99-1945-V_EN.pdf. Acesso em 02/01/2019.

LEWIS, Corinne. UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law - Its Foundations and Evolution. *In: International Journal of Refugee Law*, Oxford, v. 17, Issue 1, p. 67–90, 1 January 2005.

MARTIN, Scott M. Non-refoulement of refugees: United States Compliance with International Obligations. *In: Harvard International Law Journal*, Cambridge, United States, v. 23, n. 2, p. 357-380, 1983.

MIGRATION POLICY INSTITUTE. RIETIG, Victoria. **Moving Beyond Crisis: Germany's New Approaches to Integrating Refugees into the Labor Market.** October, 2016. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/research/moving-beyond-crisis-germany-new-approaches-integrating-refugees-labor-market>. Acesso em: 05/03/2019.

MILESI, Rosita; COURY, Paula; ROVERY, Julia. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. *In: Revista do Corpo Discente do PPG-História da UFRGS*, Porto Alegre, v. 10, n. 22, p. 53-70, agosto 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/aedos/article/viewFile/83376/49791>. Acesso em: 12/02/2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em Números.** 3ª edição. Brasília: 2018. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-nasmeros_1104.pdf. Acesso em: 06/02/2019.

MOREIRA, Julia. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *In: Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>. Acesso em 02/01/2019.

PIOVESAN, Flavia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. *In: Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

ROBINSON, Vaughan. Defining and measuring successful refugee integration. *In: Proceedings of ECRE International Conference on Integration of Refugees in Europe*. Antwerp, novembro, 1998. Bruxelas: ECRE.

SALLES, Denise M. N. N.; GONÇALVES, Fernanda C. N. I. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. *In: Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.111-132. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/31039>. Acesso em: 10/01/2019

SHOLTEN, Peter; BAGGERMAN, Fleur; DELLOUCE, Linda; KAMPEN, Venja; WOLF, Julia; YPMA, Rick. **Policy Innovation in Refugee Integration?** A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe. Rotterdam: Erasmus Migration and Diversity Institute, august, 2017.

SHULZTINER, Doron; CARMI, Guy E. Human Dignity in National Constitutions: Functions, Promises and Dangers. *In: American Journal of Comparative Law*, v. 62, issue 2, p. 461–490, 01 april 2014.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional. 2012. 252 p. Dissertação apresentada à banca de qualificação em Direito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito. Universidade Federal de Alagoas. Maceió.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas No Brasil Pós-1988. *In: Revista de Sociologia Política*. Curitiba, v. 24, p. 105-121, junho. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Acesso em: 10/01/2019.

SPINDLER, William. The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity. *In: Forced Migration Review*, v. 24, November 2005. Disponível em: http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR24/FMR243_8.pdf. Acesso em: 12/01/2019.

SPRANDEL, Marcia Anita. *In: Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-145.pdf>. Acesso em 12/02/2019.

TAFT-MORALES, Maureen. Haiti's Political and Economic Conditions: In Brief. **Congressional Research Service**, 1 december 2017. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45034.pdf>. Acesso em: Acesso em 18/02/2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. **XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA**, rio de Janeiro, p. 407-490, agosto 2006. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>. Acesso em: 10/01/2019.

TRINDADE, Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. San José/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos; Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Alto Comissariados da Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

UK GOVERNMENT. Prime Minister's Office. Policy Paper "Syria action – UK government legal position" disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position>. Acesso em 03/01/2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). Division of International Protection. **Note on the Mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees**. October 2013. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/basic/526a22cb6/mandate-high-commissioner-refugees-office.html>. Acesso em: 10/01/2019

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The wall behind which refugees can shelter: the 1951 Geneva Convention**. vol. 2, n. 123. Geneva: UNHCR, 2001. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3b5e90ea0.pdf>. Acesso em: 10/01/2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**. Geneva: UNHCR. Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>. Acesso em: 10/02/2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **General Conclusion on International Protection**. No. 29 (XXXIV) – 1983. Executive Committee 34th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/38/12/Add.1). 20 October 1983. Disponível em: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6818/general-conclusion-international-protection.html>. Acesso em: 12/02/2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global trends** – forced displacement in 2017. Geneva: UNHCR, 25 June 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>. Acesso em: 06/01/2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The 10-Point Plan in Action**. December 2016. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/583714a44.html>. Acesso em: 11/02/2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). Thematic Chapters. *In: UNHCR Global Appeal 2018-2019*. UNHCR Appeal Geneva: UNHCR, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5a0c05027/unhcr-global-appeal-2018-2019-full-report.html>. Acesso em: 18/02/2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **The global compact for refugees**. 26 June 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf>. Acesso em 10/02/2019.

WEIS, Paul. The International Protection of Refugees. *In: The American Journal of International Law*, v. 48, issue 2, p. 193-221, April, 1954.

III. Instrumentos jurídicos

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acesso em: 20/11/2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protocolo relativo ao estatuto dos refugiados**. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 20/11/2018.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Decreto nº 52.349 de 12 de novembro de 2007**. Fica instituído, no âmbito da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, o Comitê Estadual para os Refugiados no Estado de São Paulo - CER, que reger-se-á pelas disposições deste decreto. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=74558>. Acesso em 21/02/2019.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei 16.685 de 20 de março de 2018**. Dispõe sobre a isenção de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados no Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2018/lei-16685-20.03.2018.html>. Acesso em 21/02/2019.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul. **Decreto 14.558 de 12 de setembro de 2016**. Institui o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do Mato Grosso do Sul.

Disponível em:

http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9247_13_09_2016.

Acesso em: 21/02/2019.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Lei nº 18.465 de 27 de abril de 2015**. Criação do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná. Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=139784&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 21/02/2019.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 8.020 de 29 de junho de 2018**. Isenta de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados no estado do rio de janeiro. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=363200>. Acesso em: 20/02/2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 126 de 02 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>. Acesso em: 20/02/2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 27 de 25 de novembro de 1998**. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração.

<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-162-36-1998-11-25-27>. Acesso em: 20/02/2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20/11/2018.

BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. **Decreto nº 49.729, de 22 de outubro de 2012**. Institui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul – COMIRAT/RS. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.729.pdf>.

Acesso em: 24/02/2019.

BRASIL. GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Decreto nº 8.691, de 12 de julho de 2016**. Institui o Comitê Intersetorial de Política Estadual para Migração no Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em:

http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=15806. Acesso em: 21/02/2019

BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018**. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. Disponível em: https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx. Acesso em: 21/02/2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIG como situações especiais. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720.pdf>. Acesso em: 21/02/2019.

BRASIL. Poder Executivo. Casa Civil. Estado do Rio de Janeiro. **Decreto nº 42.182 de 11 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/54eae9684.html>. Acesso em: 20/02/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm. Acesso em: 06/01/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 70.946, de 07 de agosto de 1972**. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Acesso em: 06/01/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989**. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98602-19-dezembro-1989-325506-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06/01/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990**. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm. Acesso em: 06/01/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 20/11/2018.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a lei de migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 10/02/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em: 10/02/2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em: 03/02/2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº 823 de 09 de março de 2018**. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm. Acesso em: 18/02/2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.286 de 15 de fevereiro de 2018**. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acesso em: 18/02/2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 10/02/2019.

LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement regarding to the issue of certificates of identity to Russian refugees**. 5 July 1922, Treaty Series Vil. XIII, n. 355.

Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html>. Acesso: 10 de janeiro de 2019.

LEAGUE OF NATIONS. **International refugee organization**. Constitution of the International Refugee Organization. 31 december 1951. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0284.pdf>. Acesso em 02/01/2019.

LEAGUE OF NATIONS. **International refugee organization: Preparatory commission. Agreement on Measures to be taken in Respect of Refugees and Displaced Persons**. 16 september 1948. Íntegra do texto disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0280.pdf>. Acesso em 02/01/2019.

LEAGUE OF NATIONS. **Organization on an International Basis of Assistance to Refugees (Jewish and Oher) coming from Germany: Resolution adopted by the Assembly on October, 11th, 1933**", League of Nations Official Journal (12.12.1933), pp. 1616-1918.

LEAGUE OF NATIONS. **Resolução 319 A (IV)**. 03 december 1949. disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/153. Acesso em: 02/01/2019.

LEAGUE OF NATIONS. **Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles)**. 28 june 1919. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>. Acesso em: 12/01/2019

LIGA DAS NAÇÕES. **Resolução sobre os refugiados russos, armênios, assírios-caldeus e turcos**. (23, IX.1929) LNOJ.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos**. Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html. Acesso em: 12/01/2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 12/01/2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 03/01/2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 06/02/2019

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Cartagena de 1984**. (Resolução OEA/Ser. 1L/II.6). Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena. Acesso em: 02/01/2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Plano estratégico trinacional para Guatemala, Honduras Y el Salvador – Triângulo Norte 2017-2012**. Organización Internacional para las Migraciones para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe. 2017. Disponível em: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DOE/MCOF/Plan%20Estrategico%20MCOF%20-Guatemala%20Honduras%20Y%20EI%20Salvador.pdf. Acesso em: 12/02/2019.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU). **Constitutive Act of the African Union**. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/pages/32020-file-constitutiveact_en.pdf. Acesso em: 02/01/2019.

PAIVA, Ana Luiza Bravo e; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez. Da emigração à imigração? Por uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos anos. *In: Revista Ars Historica*, n. 7, p. 1-20, Jan/jun, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4766649>. Acesso em 12/02/2019.

PRINCIPAL ALLIED AND ASSOCIATED POWERS. Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Poland. 29 June 1919. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1919Parisv13/ch29>. Acesso em: 03/01/2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Convention and Protocol relating to the status of refugees**. 2010. Disponível em: <https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/55726/Convention+relating+to+the+Status+of+Refugees+%28signed+28+July+1951%2C+entered+into+force+22+April+1954%29+189+UNTS+150+and+Protocol+relating+to+the+Status+of+Refugees+%28signed+31+January+1967%2C+entered+into+force+4+October+1967%29+606+UNTS+267/0bf3248a-cfa8-4a60-864d-65cdfce1d47>. Acesso em: 12/02/2019.

UNITED NATIONS RELIEF AND REHABILITATION ADMINISTRATION (UNRRA). **A compilation of the resolutions on policy. First and second sessions of the UNRRA Council**. Washington DC, 1944. Disponível em: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015063799061;view=1up;seq=4>. Acesso em: 12/01/2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 429 (V)**. Draft Convention Relating to the Status of Refugees, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/429\(V\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/429(V)). Acesso em: 02/01/2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018**. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195. Acesso em: 10/02/2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016 (A/RES/71/1)**. New York Declaration for Refugees and Migrants. 3 October 2016. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>. Acesso em: 10/01/2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 (A/RES/70/1)**. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 21 October 2015. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em: 10/01/2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.542 (2004) S/RES/1542**. Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April 2004. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SRES%201542.pdf>. Acesso em: 06/01/2019

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1542 (2004)**. Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April 2004. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SRES%201542.pdf>. Acesso em: 15/02/2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 2.350 (2017) S/RES/2350**. Adopted by the Security Council at its 7924th meeting, on 13 April 2017. Disponível em: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2350.pdf. Acesso em: 15/02/2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 2350 (2017)**. Adopted by the Security Council at its 7924th meeting, on 13 April 2017. Disponível em: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2350.pdf. Acesso em: 15/02/2019.

UNITED NATIONS. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees**. General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>. Acesso em: 10/02/2019.

UNITED NATIONS. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol**. 17 april 2015. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3b73b0d63.pdf>. Acesso em: 06/01/2019

IV. Artigos e matérias de sítios eletrônicos

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Escritórios do ACNUR e CONARE no Brasil**. <https://help.unhcr.org/brazil/onde-encontrar-ajuda/escritorios-do-acnur-e-conare/>. Acesso em: 03/02/2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Diarior Da Assembleia. **23 de Agosto de 2018**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/diarios/pdf/7326dia.pdf>. Acesso em: 25/02/2019.

BAND NEWS FM RIO. **Ministério da Justiça fecha escritório para refugiados no Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://bandnewsfmrio.band.uol.com.br/editorias-detahes/ministerio-da-justica-fecha-escritorio-para-r>. Acesso em: 03/02/2019.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. Barreto. **Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/>. Acesso em: 16/02/2019.

EL PAÍS. **Brasil assina pacto global de migração, mas chanceler de Bolsonaro anuncia retirada**. 165 Estados dos 193 que integram a ONU apoiam primeiro acordo sobre mobilidade internacional de pessoas. EUA boicotaram evento e pressionaram por não adesão. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/10/internacional/1544438184_274731.html. Acesso em: 06/01/2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Centro de Atendimento para refugiados e imigrantes de SC será entregue nesta quinta-feira**. 31 de janeiro de 2018. Para mais informações: <http://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-social/centro-de-acolhida-para-refugiados-e-imigrantes-de-sc-sera-entregue-em-1-de-fevereiro>. Acesso em: 20/02/2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CIC do Imigrante visa promover a inserção social do estrangeiro**. Somente no ano passado, foram atendidas 4.500 pessoas. 25 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/cic-do-imigrante-visa-promover-a-insercao-social-do-estrangeiro/>. Acesso em: 21/02/2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Na capital, Estado oferece acolhimento social à refugiados**. Criada em 2014, Casa de Passagem Terra

Nova atende prioritariamente famílias com filhos de até 18 anos e mulheres grávidas. 12 de maio de 2018. Disponível em:

<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/na-capital-estado-oferece-acolhimento-social-refugiados/>. Acesso em: 21/02/2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **SP cria Comitê para auxiliar refugiados**. Colegiado terá como missão garantir os direitos dos estrangeiros que vivem no país com base na lei federal 9.474/1997. 01 de abril de 2008.

Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sp-cria-comite-para-auxiliar-refugiados-1/>. Acesso em: 21/02/2019.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania. **Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo**. Gerência de Migração, Refúgio, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo. Disponível em:

<http://www.sejusc.am.gov.br/enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas/>. Acesso em: 25/02/2019.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Plano Estadual de Políticas Públicas para promoção e defesa dos direitos de refugiados, migrantes e apátridas do Paraná 2014-2016**. 2014. Disponível em:

<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2015/00163862.pdf>. Acesso em: 24/02/2019.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Grupo de trabalho vai capacitar agentes na integração de imigrantes**. 19 de outubro de 2018.

Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/grupo-de-trabalho-vai-capacitar-agentes-envolvidos-na-integracao-de-imigrantes>. Acesso em: 24/02/2019.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. **Estado e Fecomércio encaminham alternativas para qualificação de imigrantes**. 06 de agosto de 2018.

Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/estado-e-fecomercio-encaminham-alternativas-para-qualificacao-profissional-de-imigrantes>. Acesso em: 24/02/2019.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **IMDH contribui para fazer avançar criação do Comitê do DF para Migrantes Refugiados e Apátridas**. 19 de julho de 2017. Disponível em:

<https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/imdh-contribui-para-fazer-avancar-criacao-do-comite-do-df-para-migrantes-refugiados-e-apatridas/>.

Acesso em: 21/02/2019.

IRWIN, Tim. **Among Haiti's displaced, needle and thread provide work and community**. 25 de março de 2010. Disponível em:

<https://www.unhcr.org/news/makingdifference/2010/3/4bab61229/among-haitis-displaced-needle-thread-provide-work-community.html>. Acesso em:

18/02/2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social **O que é e para que serve**. 02 de julho 2015. Disponível em:

<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso em: 20/02/2019.

PREFEITURA DE CURITIBA. Fundação de Ação Social. **Prefeitura atenderá imigrantes venezuelanos com oferta de serviços**. 26 de setembro de 2018. Disponível em: <http://fas.curitiba.pr.gov.br/noticia.aspx?id=2283>. Acesso em: 24/02/2019.

PREFEITURA DE MANAUS. **Conselho Municipal de Assistência Social aprova Plano de Ação para atendimento de Indígenas Warao, com recurso Federal**. 18 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.manaus.am.gov.br/noticia/conselho-municipal-de-assistencia-social-aprova-plano-de-acao-para-atendimento-de-indigenas-warao-com-recurso-federal/>. Acesso em: 25/02/2019.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Smed oferece vagas em escolas para crianças venezuelanas**. 11 de outubro de 2018. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999198937&SMED+OFERECER+VAGAS+EM+ESCOLAS+PARA+CRIANCAS+VENEZUELANAS. Acesso em: 24/02/2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Direitos Humanos e Cidadania. **Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/crai/. Acesso em: 21/02/2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Number of refugees and migrants from Venezuela reaches 3 million**. 08 november 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2018/11/5be4192b4/number-refugees-migrants-venezuela-reaches-3-million.html>. Acesso em: 18/02/2019.

UNITED NATIONS. **Governments adopt UN global migration pact to help 'prevent suffering and chaos'**. 10 december 2018. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2018/12/1028041>. Acesso em: 06/01/2019.

ANEXOS

**ANEXO A – CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS
DE 1951 E PROTOCOLO DE 1967**

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)²²⁰

As Altas Partes Contratantes,

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,

Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,

Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo,

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional,

Exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados,

Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário,

Convieram nas seguintes disposições:

Capítulo I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

²²⁰ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189, p. 137.

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

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) 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.

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

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

2) Qualquer Estado Contratante que adotou a fórmula a) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula b) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

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

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

2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou

3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou

4) se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou

5) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;

6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual; Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

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

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

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

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

a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;

b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;

c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Art. 2º - Obrigações gerais

Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.

Art. 3º - Não discriminação

Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.

Art. 4º - Religião

Os Estados Contratantes proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos.

Art. 5º - Direitos conferidos independentemente desta Convenção

Nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção.

Art. 6º - A expressão "nas mesmas circunstâncias"

Para os fins desta Convenção, os termos "nas mesmas circunstâncias" implicam que todas as condições (e notadamente as que se referem à duração e às condições de permanência ou de residência) que o interessado teria de preencher, para poder exercer o direito em causa, se ele não fosse refugiado, devem ser preenchidas por ele, com exceção das condições que, em razão da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado.

Art. 7º - Dispensa de reciprocidade

1. Ressalvadas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, um Estado Contratante concederá aos refugiados o regime que concede aos estrangeiros em geral.
2. Após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados se beneficiarão, no território dos Estados Contratantes, da dispensa de reciprocidade legislativa.
3. Cada Estado Contratante continuará a conceder aos refugiados os direitos e vantagens de que já gozavam, na ausência de reciprocidade, na data de entrada em vigor desta Convenção para o referido Estado.
4. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a possibilidade de conceder aos refugiados, na ausência de reciprocidade, direitos e vantagens além dos de que eles gozam em virtude dos parágrafos 2 e 3, assim como a possibilidade de fazer beneficiar-se da dispensa de reciprocidade refugiados que não preencham as condições previstas nos parágrafos 2 e 3.
5. As disposições dos parágrafos 2 e 3 acima aplicam-se assim às vantagens mencionadas nos artigos 13, 18, 19, 21 e 22 desta Convenção como aos direitos e vantagens que não são por ela previstos.

Art. 8º - Dispensa de medidas excepcionais

No que concerne às medidas excepcionais que podem ser tomadas contra a pessoa, os bens ou os interesses dos nacionais de um Estado, os Estados Contratantes não aplicarão tais medidas a um refugiado que seja formalmente nacional do referido Estado unicamente em razão da sua nacionalidade. Os Estados Contratantes que, pela sua legislação, não podem aplicar o princípio geral consagrado neste artigo concederão, nos casos apropriados, dispensa em favor de tais refugiados.

Art. 9º - Medidas provisórias

Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional.

Art. 10 - Continuidade de residência

1. No caso de um refugiado que foi deportado no curso da Segunda Guerra Mundial, transportado para o território de um dos Estados Contratantes e aí reside, a duração dessa permanência forçada será considerada residência regular nesse território.

2. No caso de um refugiado que foi deportado do território de um Estado Contratante no curso da Segunda Guerra Mundial e para ele voltou antes da entrada em vigor desta Convenção para aí estabelecer sua residência, o período que precede e o que segue a essa deportação serão considerados, para todos os fins para os quais é necessária uma residência ininterrupta, como constituindo apenas um período ininterrupto.

Art. 11 - Marítimos refugiados

No caso de refugiados regularmente empregados como membros da tripulação a bordo de um navio que hasteie pavilhão de um Estado Contratante, este Estado examinará com benevolência a possibilidade de autorizar os referidos refugiados a se estabelecerem no seu território e entregar-lhes documentos de viagem ou de os admitir a título temporário no seu território, a fim, notadamente, de facilitar a sua fixação em outro país.

Capítulo II

SITUAÇÃO JURÍDICA

Art. 12 - Estatuto pessoal

1. O estatuto pessoal de um refugiado será regido pela lei do país de seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência.
2. Os direitos adquiridos anteriormente pelo refugiado e decorrentes do estatuto pessoal, e notadamente os que resultam do casamento, serão respeitados por um Estado Contratante, ressalvado, sendo o caso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, todavia, que o direito em causa deve ser dos que seriam reconhecidos pela legislação do referido Estado se o interessado não se houvesse tornado refugiado.

Art. 13 - Propriedade móvel e imóvel

Os Estados contratantes concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer maneira um tratamento que não seja desfavorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel.

Art. 14 - Propriedade intelectual e industrial

Em matéria de proteção da propriedade industrial, notadamente de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial, e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, um refugiado se beneficiará, no país em que tem sua residência habitual, da proteção que é conferida aos nacionais do referido país. No território de qualquer um dos outros Estados Contratantes, ele se beneficiará da proteção dada no referido território aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual.

Art. 15 - Direitos de associação

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

Art. 16 - Direito de estar em juízo

1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais.
2. No Estado Contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e a isenção da *cautio judicatum solvi*.

3. Nos Estados Contratantes outros que não o que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual.

Capítulo III

EMPREGOS REMUNERADOS

Art. 17 - Profissões assalariadas

1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições:

a) contar três anos da residência no país;

b) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge;

c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.

3. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

Art. 18 - Profissões não assalariadas

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.

Art. 19 - Profissões liberais

1. Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão

favorável quanto possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

2. Os Estados Contratantes farão tudo o que estiver ao seu alcance, conforme as suas leis e constituições, para assegurar a instalação de tais refugiados nos territórios outros que não o território metropolitano, de cujas relações internacionais sejam responsáveis.

Capítulo IV

BEM-ESTAR

Art. 20 - Racionamento

No caso de existir um sistema de racionamento ao qual esteja submetido o conjunto da população e que regularmente a repartição geral dos produtos que há escassez, os refugiados serão tratados como os nacionais.

Art. 21 - Alojamento

No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

Art. 22 - Educação pública

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário.

2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo.

Art. 23 - Assistência pública

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.

Art. 24 - Legislação do trabalho e previdência social

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne aos seguintes pontos:

a) Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas: a remuneração, inclusive adicionais de família quando estes adicionais fazem parte da remuneração, a duração do trabalho, as horas suplementares, as férias pagas, as restrições ao trabalho doméstico, a idade mínima para o emprego, o aprendizado e a formação profissional, o trabalho das mulheres e dos adolescentes e o gozo de vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas.

b) A previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice e ao falecimento, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto em um sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações:

i) pode haver medidas apropriadas visando à manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição;

ii) disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência e concernentes aos benefícios ou frações de benefícios pagáveis exclusivamente dos fundos públicos, bem como às pensões pagas às pessoas que não preenchem as condições de contribuição exigidas para a concessão de uma pensão normal.

2. Os direitos a um benefício pela morte de um refugiado em virtude de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional não serão afetados pelo fato de o beneficiário residir fora do território do Estado Contratante.

3. Os Estados Contratantes estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão.

4. Os Estados Contratantes examinarão com benevolência a possibilidade de estender, na medida do possível, aos refugiados, o benefício de acordos semelhantes que estão ou estarão em vigor entre esses Estados Contratantes e Estados não contratantes.

Capítulo V

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Art. 25 - Assistência Administrativa

1. Quando o exercício de um direito por um refugiado normalmente exigir a assistência de autoridades estrangeiras às quais não pode recorrer, os Estados Contratantes em cujo território reside providenciarão para que essa assistência

lhe seja dada, quer pelas suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional.

2. As autoridades mencionadas no parágrafo 1 entregarão ou farão entregar, sob seu controle, aos refugiados, os documentos ou certificados que normalmente seriam entregues a um estrangeiro pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio.

3. Os documentos ou certificados assim entregues substituirão os atos oficiais entregues a estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio, e farão fé até prova em contrário.

4. Ressalvadas as exceções que possam ser admitidas em favor dos indigentes, os serviços mencionados no presente artigo poderão ser retribuídos; mas estas retribuições serão moderadas e de acordo com o que se cobra dos nacionais por serviços análogos.

5. As disposições deste artigo em nada afetarão os artigos 27 e 28.

Art. 26 - Liberdade de movimento

Cada Estado Contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular, livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.

Art. 27 - Papéis de identidade

Os Estados Contratantes entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido.

Art. 28 - Documentos de viagem

1. Os Estados Contratantes entregarão aos refugiados que residam regularmente no seu território documentos de viagem destinados a permitir-lhes viajar fora desse território, a menos que a isto se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção se aplicarão a esses documentos. Os Estados Contratantes poderão entregar tal documento de viagem a qualquer outro refugiado que se encontre no seu território; darão atenção especial aos casos de refugiados que se encontre em seu território e que não estejam em condições de obter um documento de viagem do país de sua residência regular.

2. Os documentos de viagem entregues nos termos de acordos internacionais anteriores pelas Partes nesses acordos serão reconhecidos pelos Estados Contratantes, e tratados como se houvessem sido entregues aos refugiados em virtude do presente artigo.

Art. 29 - Despesas fiscais

1. Os Estados Contratantes não submeterão os refugiados a direitos, taxas, impostos, de qualquer espécie, além ou mais elevados do que os que são ou serão dos seus nacionais em situação análogas.
2. As disposições do parágrafo anterior não se opõem à aplicação aos refugiados das disposições das leis e regulamentos concernentes às taxas relativas à expedição aos estrangeiros de documentos administrativos, inclusive papéis de identidade.

Art. 30 - Transferência de bens

Cada Estado Contratante permitirá aos refugiados, conforme as leis e regulamentos do seu país, transferir os bens que trouxeram para o seu território, para o território de outro país no qual foram admitidos a fim de nele se reinstalarem.

2. Cada Estado Contratante considerará com benevolência os pedidos apresentados pelos refugiados que desejarem obter a autorização de transferir todos os outros bens necessários à sua reinstalação em outro país onde foram admitidos a fim de se reinstalarem.

Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.
2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.

Art. 32 - Expulsão

1. Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.
2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar um recurso e de se fazer representar para esse fim perante uma autoridade competente ou

perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.

3. Os Estados Contratantes concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Contratantes podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna.

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. 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.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Art. 34 - Naturalização

Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

Capítulo VI

DISPOSIÇÕES EXECUTÓRIAS E TRANSITÓRIAS

Art. 35 - Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas

1. Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção.

2. A fim de permitir ao Alto Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e dados estatísticos pedidos relativos:

- a) ao estatuto dos refugiados,
- b) à execução desta Convenção, e

c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados.

Art. 36 - Informações sobre as leis e regulamentos nacionais

Os Estados Contratantes comunicarão ao Secretário-Geral das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulguem para assegurar a aplicação desta Convenção.

Art. 37 - Relações com as convenções anteriores

Sem prejuízo das disposições do parágrafo 2 do art. 28, esta Convenção substitui, entre as Partes na Convenção, os acordos de 5 de julho de 1922, de 31 de maio de 1924, de 12 de maio de 1926, de 30 de julho de 1928 e de 30 de julho de 1935, bem como as Convenções de 28 de outubro de 1933, de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e o acordo de 15 de outubro de 1946.

Capítulo VII

CLÁUSULAS FINAIS

Art. 38 - Solução dos dissídios

Qualquer controvérsia entre as Partes nesta Convenção relativa à sua interpretação ou à sua aplicação, que não possa ser resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional de Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

Art. 39 - Assinatura, ratificação e adesão

1. Esta Convenção ficará aberta à assinatura em Genebra a 28 de julho de 1951 e, após esta data, depositada em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas. Ficarà aberta à assinatura no Escritório Europeu das Nações Unidas de 28 de julho a 31 de agosto de 1951, e depois será reaberta à assinatura na Sede da Organização das Nações Unidas, de 17 de setembro de 1951 a 31 de dezembro de 1952.

2. Esta Convenção ficará aberta à assinatura de todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas, bem como de qualquer outro Estado não-membro convidado para a Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas ou de qualquer Estado ao qual a Assembléia Geral haja dirigido convite para assinar. Deverá ser ratificada e os instrumentos de ratificação ficarão depositados em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

3. Os Estados mencionados no parágrafo 2 do presente artigo poderão aderir a esta Convenção a partir de 28 de julho de 1951. A adesão será feita pelo depósito de um instrumento de adesão em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

Art. 40 - Cláusula de aplicação territorial

1. Qualquer Estado poderá, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, declarar que esta Convenção se estenderá ao conjunto dos territórios que representa no plano internacional, ou a um ou vários dentre eles. Tal declaração produzirá efeitos no momento da entrada em vigor da Convenção para o referido Estado.
2. A qualquer momento ulterior, esta extensão será feita por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas e produzirá efeitos a partir do nonagésimo dia seguinte à data na qual o Secretário-Geral das Nações Unidas houver recebido a notificação ou na data de entrada em vigor da Convenção para o referido Estado, se esta última data for posterior.
3. No que concerne aos territórios aos quais esta Convenção não se aplique na data da assinatura, ratificação ou adesão, cada Estado interessado examinará a possibilidade de tomar, logo que possível, todas as medidas necessárias a fim de estender a aplicação desta Convenção aos referidos territórios, ressalvado, sendo necessário por motivos constitucionais, o consentimento do governo de tais territórios.

Art. 41 - Cláusula federal

No caso de um Estado federal ou não unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

- a) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja execução dependa da ação legislativa do poder legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que as das Partes que não são Estados federais.
- b) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja aplicação depende da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias ou cantões constitutivos, que não são, em virtude do sistema constitucional da federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o governo federal levará, o mais cedo possível, e com o seu parecer favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou cantões.
- c) Um Estado federal Parte nesta Convenção fornecerá, a pedido de qualquer outro Estado Contratante que lhe haja sido transmitido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, uma exposição sobre a legislação e as práticas em vigor na Federação e suas unidades constitutivas, no que concerne a qualquer disposição da Convenção, indicando a medida em que, por uma ação legislativa ou outra, se deu efeito à referida disposição.

Art. 42 - Reservas

1. No momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, outros que não os arts. 1º, 3º, 4º, 16 (1), 33, 36 a 46 inclusive.

2. Qualquer Estado Contratante que haja formulado uma reserva conforme o parágrafo 1 deste artigo, poderá retirá-la a qualquer momento por uma comunicação para esse fim dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Art. 43 - Entrada em vigor

1. Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão.

2. Para cada um dos Estados que ratificarem a Convenção ou a ela aderirem depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão, ela entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito por esse Estado do seu instrumento de ratificação ou de adesão.

Art. 44 - Denúncia

1. Qualquer Estado Contratante poderá denunciar a Convenção a qualquer momento por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

2. A denúncia entrará em vigor para o Estado interessado um ano depois da data na qual houver sido recebida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

3. Qualquer Estado que houver feito uma declaração ou notificação conforme o art. 40 poderá notificar ulteriormente ao Secretário-Geral das Nações Unidas que a Convenção cessará de se aplicar a todo o território designado na notificação. A Convenção cessará, então, de se aplicar ao território em questão um ano depois da data na qual o Secretário-Geral houver recebido essa notificação.

Art. 45 - revisão

1. Qualquer Estado Contratante poderá, a qualquer tempo, por uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, pedir a revisão desta Convenção.

2. A Assembléia Geral das Nações Unidas recomendará as medidas a serem tomadas, se for o caso, a propósito de tal pedido.

Art. 46 - Notificações pelo Secretário-Geral das Nações Unidas

O Secretário-Geral das Nações Unidas notificará a todos os Estados membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no art. 39:

- a) as declarações e as notificações mencionadas na seção B do art. 1º;
- b) as assinaturas, ratificações e adesões mencionadas no art. 39;
- c) as declarações e as notificações mencionadas no art. 40;
- d) as reservas formuladas ou retiradas mencionadas no art. 42;
- e) a data na qual esta Convenção entrar em vigor, de acordo com o art. 43;

f) as denúncias e as notificações mencionadas no art. 44

g) os pedidos de revisão mencionados no art. 45

Em fé do que, os abaixo-assinados, devidamente autorizados, assinaram, em nome de seus respectivos Governos, a presente Convenção.

Feita em Genebra, aos 28 de julho de mil novecentos e cinqüenta e um, em um só exemplar, cujos textos inglês e francês fazem igualmente fé e que será depositada nos arquivos da Organização das Nações Unidas e cujas cópias autênticas serão remetidas a todos os Estados membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no Art. 39.

PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS²²¹

Os Estados Partes no presente Protocolo,

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto,

Convencionaram o seguinte:

ARTIGO 1 - Disposições Gerais

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do

§3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

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

ARTIGO 2 - Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo, comprometem-se a cooperar com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceder, no exercício de suas

²²¹ Convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Na mesma Resolução, o Assembleia Geral pediu ao Secretário-geral que transmitisse o texto do Protocolo aos Estados mencionados no artigo 5, para que pudessem aderir a ele. Assinado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com o artigo 8. Série Tratados da ONU N°8791, Vol. 606, p. 267.

funções e, especialmente, a facilitar seu trabalho de observar a aplicação das disposições do presente Protocolo.

§2. A fim de permitir ao Alto Comissariado, ou a toda outra instituição das Nações Unidas que lhe suceder, apresentar relatórios aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Membros no presente Protocolo comprometem-se a fornecer-lhe, na forma apropriada, as informações e os dados estatísticos solicitados sobre:

- a) O estatuto dos refugiados.
- b) A execução do presente Protocolo.
- c) As leis, os regulamentos e os decretos que estão ou entrarão em vigor, no que concerne aos refugiados.

ARTIGO 3 - Informações relativas às leis e regulamentos nacionais

Os Estados Membros no presente Protocolo comunicarão ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulgarem para assegurar a aplicação do presente Protocolo.

ARTIGO 4 - Solução das controvérsias

Toda controvérsia entre as Partes no presente Protocolo, relativa à sua interpretação e à sua aplicação, que não for resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional da Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

ARTIGO 5 - Adesão

O presente Protocolo ficará aberto à adesão de todos os Estados Membros na Convenção e qualquer outro Estado Membro da Organização das Nações Unidas ou membro de uma de suas Agências Especializadas ou de outro Estado ao qual a Assembléia Geral endereçar um convite para aderir ao Protocolo. A adesão far-se-á pelo depósito de um instrumento de adesão junto ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

ARTIGO 6 - Cláusula federal

No caso de um Estado Federal ou não-unitário, as seguintes disposições serão aplicadas:

§1. No que diz respeito aos artigos da Convenção que devam ser aplicados de conformidade com o §1 do artigo 1 do presente Protocolo e cuja execução depender da ação legislativa do poder legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que aquelas dos Estados Membros que não forem Estados federais.

§2. No que diz respeito aos artigos da Convenção que devam ser aplicados de conformidade com o §1 do artigo 1 do presente Protocolo e aplicação depender

da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias, ou municípios constitutivos, que não forem, por causa do sistema constitucional da federação, obrigados a adotar medidas legislativas, o governo federal levará, o mais cedo possível e com a sua opinião favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou municípios.

§3. Um Estado federal Membro no presente Protocolo comunicará, a pedido de qualquer outro Estado Membro no presente Protocolo, que lhe for transmitido pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, uma exposição de sua legislação e as práticas em vigor na federação e suas unidade constitutivas, no que diz respeito a qualquer disposição da Convenção a ser aplicada de conformidade com o disposto no §1 do artigo 1 do presente Protocolo, indicando em que medida, por ação legislativa ou de outra espécie, foi efetiva tal disposição.

ARTIGO 7 - Reservas e declarações

§1. No momento de sua adesão, todo Estado poderá formular reservas ao artigo 4 do presente Protocolo e a respeito da aplicação, em virtude do artigo primeiro do presente Protocolo, de quaisquer disposições da Convenção, com exceção dos artigos 1, 3, 4, 16 (I) e 33, desde que, no caso de um Estado Membro na Convenção, as reservas feitas, em virtude do presente artigo, não se estendam aos refugiados aos quais se aplica a Convenção.

§2. As reservas feitas por Estados Membros na Convenção, de conformidade com o artigo 42 da referida Convenção, aplicar-se-ão, a não ser que sejam retiradas, à s suas obrigações decorrentes do presente Protocolo.

§3. Todo Estado que formular uma reserva, em virtude do §1 do presente artigo, poderá retirá-la a qualquer momento, por uma comunicação endereçada com este objetivo ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

§4. As declarações feitas em virtude dos §1 e § 2 do artigo 40 da Convenção, por um Estado Membro nesta Convenção, e que aderir aos presente protocolo, serão consideradas aplicáveis a este Protocolo, a menos que no momento da adesão uma notificação contrária for endereçada ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas. As disposições dos §2 e §3 do artigo 40 e do §3 do artigo 44 da Convenção serão consideradas aplicáveis mutatis mutantis ao presente Protocolo.

ARTIGO 8 - Entrada em vigor

§1. O presente Protocolo entrará em vigor na data do depósito do sexto instrumento de adesão.

§2. Para cada um dos Estados que aderir ao Protocolo após o depósito do sexto instrumento de adesão, o Protocolo entrará em vigor na data em que esses Estado depositar seu instrumento de adesão.

ARTIGO 9 - Denúncia

§1. Todo Estado Membro no presente Protocolo poderá denunciá-lo, a qualquer momento, mediante uma notificação endereçada ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas. A denúncia surtirá efeito, para o Estado Membro em questão, um ano após a data em que for recebida pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

ARTIGO 10 - Notificações pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas

O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas notificará a todos os Estados referido no artigo 5 as datas da entrada em vigor, de adesão, de depósito e de retirada de reservas, de denúncia e de declarações e notificações pertinentes a este Protocolo.

ARTIGO 11 - Depósito do Protocolo nos Arquivos do Secretariado da Organização das Nações Unidas

Um exemplar do presente Protocolo, cujos textos em língua chinesa, espanhola, francesa, inglesa e russa fazem igualmente fé, assinado pelo Presidente da Assembléia Geral e pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, será depositado nos arquivos do Secretariado da Organização. O Secretário Geral remeterá cópias autenticadas do Protocolo a todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas e aos outros Estados referidos no artigo 5 acima.

ANEXO B – LEI 9.474/1997

Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

Dos Aspectos Caracterizadores

CAPÍTULO I

Do Conceito, da Extensão e da Exclusão

SEÇÃO I

Do Conceito

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.

SEÇÃO II

Da Extensão

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

SEÇÃO III

Da Exclusão

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

CAPÍTULO II

Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

TÍTULO II

Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

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

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

TÍTULO III

Do Conare

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

CAPÍTULO I

Da Competência

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

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

CAPÍTULO II

Da Estrutura e do Funcionamento

Art. 14. O CONARE será constituído por:

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

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

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

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

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

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

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

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com quorum de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

TÍTULO IV

Do Processo de Refúgio

CAPÍTULO I

Do Procedimento

Art. 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação

profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

CAPÍTULO II

Da Autorização de Residência Provisória

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

CAPÍTULO III

Da Instrução e do Relatório

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art. 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

CAPÍTULO IV

Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art. 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 28. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

CAPÍTULO V

Do Recurso

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça 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. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

TÍTULO V

Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a

Extradição e a Expulsão

CAPÍTULO I

Da Extradicação

Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradição.

CAPÍTULO II

Da Expulsão

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

TÍTULO VI

Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

CAPÍTULO I

Da Cessação da Condição de Refugiado

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

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em conseqüência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em conseqüência das quais foi reconhecido como refugiado.

CAPÍTULO II

Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

CAPÍTULO III

Da Autoridade Competente e do Recurso

Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterá breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

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

TÍTULO VII

Das Soluções Duráveis

CAPÍTULO I

Da Repatriação

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

CAPÍTULO II

Da Integração Local

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

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

CAPÍTULO III

Do Reassentamento

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

TÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de julho de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Iris Rezende

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.7.1997