

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

FACULDADE DE DIREITO

GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIA GIOVANNA BRANDÃO BALBINO TORRES

**A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL: uma análise crítica sobre a falta de
efetividade das políticas públicas para refugiados no Brasil**

Maceió

2022

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

T693p Torres, Maria Giovanna Brandão Balbino.
A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas para refugiados no Brasil / Maria Giovanna Brandão Balbino Torres. – 2022.
81 f.

Orientador: Gabriel Ivo.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 74-81.

1. Políticas públicas. 2. Políticas para refugiados. 3. Refugiados - Brasil. 4. Direito internacional. I. Título.

CDU: 341.231.14

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por não me deixar desistir desse sonho, e a Maria por sempre interceder por mim.

Em seguida, agradeço aos meus pais Eduardo e Viviane e aos meus irmãos Eduarda e Miguel, por sempre me apoiarem e acreditarem em mim.

Agradeço a Universidade Federal de Alagoas e a Faculdade de Direito de Alagoas por oferecer um ensino de qualidade e gratuito. Mas também, agradeço os professores que sempre estão dispostos a fomentar o conhecimento e auxiliar no desenvolvimento dos alunos.

Dando continuidade aos agradecimentos, gostaria de agradecer aos presentes que a UFAL me deu: Ana Laura, Arthur, Gabriela, Marília, Larissa, Laura Ferreira, Laura Lobo e Marina, sem eles eu não conseguiria concluir essa jornada.

Aproveito para agradecer as pessoas que sempre estiveram do meu lado e sei que posso contar para tudo, podem contar comigo para sempre Jorge, Letícia, Tainá e Isadora.

Agradeço também ao meu orientador e mestre Gabriel Ivo que sempre atendeu minhas ligações, escutou minhas dúvidas e confiou em mim para escrever este trabalho.

Por fim, gostaria de fazer um agradecimento especial à minha avó Célia que, infelizmente, faleceu sem realizar o sonho de me ver formada. Voinha essa conquista é nossa!

RESUMO

O presente estudo aborda a necessidade de implementação de políticas públicas efetivas para os refugiados no Brasil. Logo, é essencial examinar o processo de internacionalização dos direitos humanos dos refugiados, a elaboração de importantes documentos internacionais, as diferenças entre os institutos do asilo e refúgio, a necessidade de ampliação do conceito de refugiados e o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Dando continuidade, este trabalho pontua que, a partir da assinatura desses instrumentos, o Brasil assume uma obrigação internacional com a proteção dos direitos humanos dos refugiados. Logo, o país também necessita assegurar a defesa dessas garantias no âmbito nacional, assim, o presente estudo explana o desenvolvimento da proteção nacional dos refugiados e as principais legislações implantadas no ordenamento jurídico brasileiro, dentre elas estão a Lei nº 9.474/97 e a Lei 13.445/2017. Por fim, são estudadas as políticas públicas no Brasil, a realidade dos refugiados no país e a efetividade das políticas públicas brasileiras voltadas para os refugiados.

Palavras-chave: Direito internacional. Direitos humanos. Refugiados. Brasil. Políticas públicas.

ABSTRACT

This study addresses the need to implement effective public policies for refugees in Brazil. Therefore, it is essential to examine the process of internationalization of the human rights of refugees, the elaboration of important international documents, the differences between the asylum and refuge institutes, the need to expand the concept of refugees and the recognition of refugee status in Brazil. Continuing, this work points out that, from the signing of these instruments, Brazil assumes an international obligation to protect the human rights of refugees. Therefore, the country also needs to ensure the defense of these guarantees at the national level, so the present study explains the development of national protection for refugees and the main legislation implemented in the Brazilian legal system, among them are Law nº 9.474/97 and Law nº 9.474/97. 13,445/2017. Finally, public policies in Brazil, the reality of refugees in the country and the effectiveness of Brazilian public policies aimed at refugees are studied.

Keywords: International right. Human rights. Refugees. Brazil. Public policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A PROTEÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL	9
1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	9
1.2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO	16
1.2.1 O direito internacional dos refugiados	16
1.2.2 Observações sobre o refúgio	17
1.2.3 Considerações sobre as diferenças entre o refúgio e o asilo.....	17
1.2.4 A Convenção de 1951 e o refúgio.....	20
1.2.55 A necessidade de ampliação do conceito de refugiado na América Latina e África	22
1.3 O RECONHECIMENTO DO <i>STATUS</i> DE REFUGIADO NO BRASIL	25
2 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL	35
2.1 OBSERVAÇÕES ACERCA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	35
2.1.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	38
2.2 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL	40
2.2.1 A evolução da proteção nacional dos refugiados	41
2.2.2 A integração da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 no ordenamento jurídico brasileiro	43
2.2.3 A Constituição Federal de 1988.....	46
2.2.4 Considerações acerca da Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio)	48
2.2.5 A Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração).....	50
2.3 A ATUAÇÃO DO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE).....	51
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS REFUGIADOS NO BRASIL	54
3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	54
3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAL CONJUNTURA DOS REFUGIADOS NO BRASIL	59
3.3 ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DA FALTA DE EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS REFUGIADOS NO BRASIL	64
CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de estudo o acolhimento dos refugiados no Brasil e a implementação de políticas públicas efetivas para os refugiados. Historicamente, essa temática passou a ter mais relevância após a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, a qual ocasionou uma série de violações de direitos humanos e uma grande quantidade de refugiados. Neste contexto, o presente trabalho examinará a internacionalização dos direitos humanos dos refugiados, a proteção internacional e nacional dos refugiados e a implementação de políticas públicas brasileiras para os refugiados no Brasil.

O primeiro capítulo possui como tema principal a internacionalização dos direitos humanos, logo, ele se inicia com um estudo sobre o desenvolvimento dos direitos humanos e as gerações de direitos humanos. Em seguida, é analisada a construção do direito internacional dos direitos humanos, a qual possui como marco inicial o fim da Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, o direito internacional dos direitos humanos é compreendido como um conjunto de direitos que visam assegurar a proteção de todas as pessoas, independentemente de raça, sexo, religião e nacionalidade.

Em seguida, serão averiguados os documentos internacionais que auxiliaram o fortalecimento desse instituto, como a Carta das Nações Unidas (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Declaração de Viena (1993). Neste contexto, o direito internacional dos direitos humanos foi subdividido em vertentes, o direito internacional dos direitos humanos *stricto sensu*, o direito internacional dos refugiados e o direito internacional humanitário

Diante disso, será analisado com mais detalhes o direito internacional dos refugiados, principalmente as questões acerca da evolução do refúgio, das diferenças entre o asilo e o refúgio e os principais instrumentos normativos internacionais acerca deste tema. Sendo destacadas a Convenção de 1951, a qual definiu o conceito de refugiados e elencou os direitos e deveres dessas pessoas, e o Protocolo de 1967 que acrescentou importantes questões às diretrizes da Convenção de 1951.

Entretanto, para que os indivíduos que enfrentam conflitos regionais fossem englobados no sistema de proteção dos refugiados, foi necessário que as regiões desenvolvessem documentos mais específicos, assim, foram elaboradas a Convenção da Organização da União Africana (1963) e a Declaração de Cartagena das Índias (1984). Por último, o primeiro capítulo examinará o procedimento de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

O segundo capítulo examinará a proteção dos refugiados no Brasil, a qual é concretizada por meio de importantes documentos incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro,

legislações nacionais e da atuação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Inicialmente, é analisada a proteção internacional dos refugiados e os papéis desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Por conseguinte, este capítulo estuda a proteção dos refugiados no Brasil, a qual está intimamente interligada com a incorporação da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena (1984).

Ademais, a defesa dos refugiados no âmbito nacional foi fortalecida pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e pela elaboração da Lei nº 9474/97 e Lei nº 13.445/2017. Mas também, a proteção nacional dos refugiados com a atuação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Vale frisar que esse órgão desempenha funções importantíssimas, dentre as quais se destaca o poder de deliberar sobre as solicitações de refúgio e a confecção de políticas públicas para refugiados.

O terceiro capítulo irá apresentar dois pontos essenciais para o desenvolvimento do presente estudo: as políticas públicas e os refugiados. Inicialmente, ele abordará as políticas públicas, pontuando conceitos, estrutura e conexões. Ademais, destaca-se o ciclo das políticas públicas, o qual subdivide essas ações em etapas: formação de agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Em seguida, este capítulo examina a realidade dos refugiados no Brasil, analisando as dificuldades encontradas pelos refugiados e os dados atuais fornecidos pelo ACNUR, os quais possibilitam conhecer melhor as demandas e necessidades dos refugiados.

1 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A PROTEÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL

1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Inicialmente, é primordial pontuar que os direitos humanos são um conjunto de garantias e valores essenciais à proteção global da humanidade e da sua dignidade, ou seja, são direitos assegurados pela ordem internacional contra os abusos e opressões cometidos pelo Estado em face de pessoas sujeitas à sua jurisdição. Além disso, salienta-se que os direitos humanos foram conquistados com a ocorrência de eventos nefastos e a perda de inúmeras vidas.

Tal entendimento é ressaltado pelo autor Ricardo Castilho afirmando que “os direitos humanos não foram dados, ou revelados, mas conquistados, e muitas vezes à custa de sacrifícios de vidas”¹. Neste sentido, o autor Norberto Bobbio aponta que:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas².

Diante da influência da conjuntura histórica na evolução dos direitos humanos, o autor Paulo Bonavides³ afirma que eles podem ser elencados em gerações. De início, o jurista apresenta os direitos humanos de primeira geração, os quais são decorrentes da proteção à liberdade individual, logo, o Estado não deve interferir em questões da vida particular e social da pessoa. Essas prerrogativas também são conhecidas como direitos civis e políticos, sendo este período marcado por documentos como a Magna Carta (1215), a Constituição do Estados Unidos da América (1776), a Revolução Francesa (1789), a Constituição da Prússia (1791), entre outros documentos.

Por conseguinte, os direitos de segunda geração possuem como substrato a igualdade, ou seja, a necessidade de os indivíduos serem reconhecidos como iguais perante o Estado. Neste cenário, uma grande parte da sociedade começa a reivindicar uma mudança na postura estatal, visto que é preciso uma atuação mais ativa para que toda a população tenha acesso às mesmas oportunidades e condições dignas de vida. Sendo assim, nessa conjuntura são encontrados os direitos à saúde, educação, moradia, trabalho, dentre outros. Ademais, os direitos de segunda geração foram influenciados pela Revolução Industrial, Revolução Mexicana (1917), Revolução Russa (1918) e a Constituição da República de Weimar (1919).

¹ CASTILHO, Ricardo. **Direitos Humanos**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 43.

² BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5.

³ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Dando continuidade, os direitos de terceira geração têm como principais marcos históricos: o término da Segunda Guerra Mundial e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pois tais eventos representam o surgimento da nova ordem mundial e uma nova perspectiva sobre os direitos humanos. Conseqüentemente, foi notada a necessidade de proteção da humanidade em face do autoritarismo e da opressão do Estado.

Portanto, neste ciclo estão os direitos relacionados com a fraternidade e a solidariedade, tais como o direito de paz, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, a comunicação, entre outros. Ademais, é válido salientar que nesta esfera dos direitos de terceira geração, são encontrados os primeiros traços da gênese da internacionalização dos direitos humanos, com a implantação do sistema de mandatos, surgimento de orientações sobre condições justas e humanas de trabalho e do avanço das normas protetoras das minorias.

Paralelamente a isso, existem diversas críticas sobre o sistema geracional de direitos, a mais relevante aponta que as gerações de direitos introduzem uma concepção de sucessão, pois, é criada a ideia de que enquanto uma categoria de direitos nasce a anterior se finda. Diante disso, alguns juristas como Ingo Sarlet, Humberto Ávila e Antônio Cançado Trindade⁴ defendem que o contexto histórico aponta a existência de uma concomitância na origem dos conteúdos voltados para os direitos humanos, por isso, a ideia de gerações está equivocada e deve ser afastada.

Conforme abordado anteriormente, o Direito Internacional dos Direitos Humanos começa a ganhar contornos após o fim dos eventos nefastos ocorridos na Segunda Guerra Mundial, rompendo com concepções preexistentes de direitos humanos, buscando regulamentar a internacionalização destes como uma forma de evitar a repetição das atrocidades cometidas. Sobre essa temática, a autora Flávia Piovesan sustenta:

É neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte de Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução⁵.

Diante dos eventos ocorridos na Segunda Guerra Mundial, tornou-se necessário garantir a proteção do ser humano no âmbito internacional, para evitar que o exercício da soberania

⁴ COSTA, André Luís Macedo Pereira da. **As dimensões dos direitos fundamentais** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 11 maio 2018, 04:30. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51672/as-dimensoes-dos-direitos-fundamentais>. Acesso em: 28 jan. 2022.

⁵ PIOVESAN, Flávia. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 51.

nacional fosse utilizada como uma ferramenta para justificar a prática de atos cruéis e desumanos pelo Estado. Sendo assim, é iniciado um processo de relativização da soberania estatal, ou seja, uma limitação aos poderes estatais internamente e no exterior.

Além disso, quando um Estado ratifica um tratado que visa resguardar os direitos humanos, ele está exercendo sua soberania e tal ato é praticado seguindo as premissas de sua Constituição. Desse modo, as legislações internacionais de proteção dos direitos humanos são consideradas atos de soberania por excelência. Por conseguinte, o autor Jean Touscoz⁶ declara que cada vez que Estado finaliza um tratado com outro Estado ou um acordo com um indivíduo de direito internacional, ele concorda com certos compromissos e limita a amplitude de suas competências, enquanto a outra parte também se compromete certas obrigações e delimita alguns atos.

Ademais, esse período evidencia o início de uma nova visão sobre o direito internacional, ou seja, o humano começa a ser considerado também como um sujeito do direito internacional público, podendo reivindicar a proteção dos órgãos internacionais e ainda ser investigado criminalmente diante no Tribunal Penal Internacional. Deste modo, o Direito Internacional dos Direitos Humanos pode ser compreendido como um conjunto de garantias que busca proteger todas as pessoas, independentemente da nacionalidade, sendo estes encontrados em documentos ou costumes internacionais.

Nesta conjuntura, foi promulgada a Carta da Nações Unidas (1945), estabelecendo as diretrizes e os princípios da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo uma entidade internacional encarregada de assegurar a segurança e a paz mundial, garantir a promoção dos direitos humanos, promover a cooperação entre os países e contribuir para o desenvolvimento econômico e o progresso social (artigo 1, parágrafos 1º a 3º)⁷. Tal documento foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 19.841, proferido em 22 de outubro de 1945 pelo presidente Getúlio Vargas⁸.

Vale salientar também que a ONU substituiu a Liga das Nações (1919), visto que essa não conseguiu evitar diversas disputas entre países e a Segunda Guerra Mundial. Alguns autores ressaltam que essa organização internacional possuía falhas desde a sua criação, pois não tinha uma administração executiva forte e não contava com a participação da União Soviética e dos

⁶ TOUSCOZ, Jean. **Direito Internacional**. Lisboa: Pub Europa América, 1994.

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: ONU, 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-08/A-Carta-das-Nacoes-Unidas.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

⁸ BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**, 22 de outubro de 1945.

Estados Unidos. Por fim, a Liga das Nações (1919) foi oficialmente extinta em 18 de abril de 1946 e todas as suas incumbências foram passadas para a ONU.

Além disso, é primordial destacar que a Carta da ONU (1945) elevou os direitos humanos ao plano internacional, bem como estabeleceu expressamente o dever dos países signatários com a sua proteção e trouxe noções básicas para o início do processo sistematização dessas garantias. Porém, analisando minuciosamente o supracitado documento, observa-se que a abordagem acerca dos direitos humanos foi feita de modo genérico, ou seja, os termos utilizados são bastante imprecisos e ele não dispõe um rol dos direitos humanos considerados como essenciais.

Seguindo essa linha de raciocínio, André de Carvalho Ramos afirma que as referências espalhadas sobre os direitos humanos na Carta da ONU (1945):

[...] revelam (i) a ausência de consenso sobre o rol desses direitos e (ii) a timidez redacional, pois são utilizadas expressões como ‘favorecer’, ‘promover’ o respeito aos direitos humanos, evitando-se, então, a utilização de expressões mais incisivas⁹.

Logo, se torna necessário especificar quais seriam as prerrogativas que somente foram mencionadas como “direitos humanos” e “liberdades fundamentais”.

Neste contexto, é elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual foi aprovada por maioria na Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, a qual elencou um rol dos direitos inerentes para todos os seres humanos independentemente de nacionalidade, raça, religião, cor, sexo ou idioma, reforçando o compromisso entre as nações de fomentar a concretização dos direitos humanos internamente e zelar pela proteção destes no plano internacional (. Ademais, verifica-se que este documento enfatiza a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, conforme extrai-se do seu artigo VI que proclama “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”¹⁰.

A autora Flávia Piovesan afirma que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) trouxe uma visão moderna de direitos humanos, os quais são uma “unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, na qual os valores da igualdade e liberdade se conjugam e se completam”¹¹. Reforçando esse entendimento, o autor Norberto Bobbio ensina que:

Com a declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, **na qual a afirmação de direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva**: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados

⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 33.

¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

¹¹ PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006. p.18.

ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado (grifo nosso)¹².

Outrossim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) tem um papel fundamental para a construção de um sistema de proteção aos direitos humanos, visto que ela estabeleceu um conjunto de entidades, diretrizes e competências voltado para a efetiva defesa dos direitos humanos e fiscalização de potenciais violações. Vale ressaltar que este documento também influenciou as regras, políticas e instituições de proteção dos direitos humanos na esfera nacional, inclusive inspirando as constituições elaboradas após sua vigência.

Dando seguimento ao presente estudo sobre a internacionalização dos direitos humanos, destaca-se a criação do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966), do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992) e, principalmente, a elaboração da Declaração de Viena (1993) que consagrou o caráter universal e indivisível dos direitos humanos ao prevê-lo expressamente em seu parágrafo 5º: “todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados”¹³.

Neste contexto, ressalta-se que os documentos internacionais possuem diferentes poderes vinculantes. Logo, as convenções representam um documento solene e multilateral que expressam as vontades das partes e normas de interesse geral e possuem força vinculativa, enquanto as declarações são acordos que elencam certas normas ou princípios jurídicos, ou ainda para as regras de Direito Internacional parâmetros de um posicionamento político comum para o interesse coletivo que não apresentam força cogente¹⁴. Sobre o poder vinculativo das declarações, o autor Valério de Oliveira Mazzuoli salienta

Algumas dessas declarações comuns, não obstante o seu conteúdo substancial, não são tecnicamente tratados internacionais, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o que não significa que essa última não seja detentora de força cogente, pois integra aquilo que se chama de *jus cogens* em direito das gentes. Não há nada a impedir, enfim, que o termo declaração seja utilizado como sinônimo de tratado, podendo também ser usado para esclarecer ou interpretar um ato internacional já estabelecido ou para proclamar o modo de ver ou de agir de um ou mais Estados sobre determinado assunto.¹⁵

Paralelamente a isso, um importante desdobramento da consolidação da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos no âmbito internacional foi o desenvolvimento das vertentes do direito internacional dos direitos humanos, quais sejam: o direito internacional dos

¹² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 30.

¹³ CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena: ONU, 1993. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

¹⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 248-255.

¹⁵ *Ibidem*. p. 255.

direitos humanos *stricto sensu*, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados. À vista disso, o direito internacional dos direitos humanos assegurava a proteção dos indivíduos nos tempos de paz, ao passo que estas ramificações foram criadas para resguardar pessoas que têm suas garantias fundamentais violadas durante confrontos bélicos ou estão sendo submetidas a situações específicas, como por exemplo, pessoas que são obrigadas a saírem de seus países de origem por conta de perseguições ou ameaças. Logo, é perceptível que cada uma delas possui características particulares, como uma construção histórica própria, um campo de atuação e uma estrutura normativa específica.

O direito internacional dos direitos humanos *stricto sensu* possui como objetivo principal resguardar e viabilizar o caráter universal da dignidade da pessoa humana, sendo a defesa dessas garantias fundamentais considerada uma obrigação comum e essencial para todos os Estados. Além disso, este segmento em comparação aos demais, é compreendido como o mais abrangente, tendo em vista que busca garantir e promover uma vida digna aos indivíduos, abarcando direitos sociais, civis, econômicos, políticos e culturais.

O direito internacional humanitário é formado por um conjunto de normas jurídicas internacionais, de origem convencional ou costumeira, que disciplinam circunstâncias decorrentes de conflitos armados, visando a resguardar ao máximo as partes envolvidas direta ou indiretamente e minimizar os danos causados. Neste sentido, o autor André de Carvalho Ramos salienta que essa vertente também “[...] busca limitar os meios e os métodos de luta, proteger os direitos humanos dos não combatentes e das vítimas da guerra, bem como seus bens, e, ainda, julgar os violadores de suas normas”¹⁶.

Vale ressaltar ainda que para o direito internacional humanitário não interessa a fase preparatória do conflito bélico e sim o seu desenvolvimento, logo, ele não analisará se a guerra é legítima ou não, ou se foram seguidos todos os requisitos para sua declaração. Ademais, essa vertente será utilizada em qualquer confronto armado que possa acontecer entre dois ou mais países, mesmo que este não seja reconhecido por um ou nenhum dos Estados.

Outra consideração importante é que as normas dessa ramificação são nomeadas de acordo com o local que foram elaborados seus tratados, desse modo, seus principais instrumentos legislativos são: o Direito de Haia, o qual reúne diretrizes acerca da limitação dos meios e métodos de conflitos armados; o Direito de Genebra, que traz regulamentos sobre o amparo às pessoas e aos bens na guerra; o Direito de Nova York, que se refere aos direitos

¹⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p.39.

humanos, o desarmamento e o controle a propagação de armas específicas durante os confrontos bélicos; e, por último, tem-se o Direito de Roma que instituiu o Estatuto do Tribunal Penal Internacional e a punição aqueles que infringem o direito internacional humanitário. No entanto, é primordial frisar que estas subdivisões são meramente doutrinárias, sua estrutura normativa é una e as normas se comunicam para atingir o objetivo do direito internacional humanitário, qual seja, a contenção dos danos perversos causados pelos conflitos armados até que eles não existam mais.

Por conseguinte, tem-se o direito internacional dos refugiados que busca assegurar a proteção às pessoas que são obrigadas a deixar seu país de origem por conta de temor de perseguição a sua vida e/ou liberdade em razão de raça, religião, grupo social, convicção política ou lesão explícita aos direitos humanos. Logo, fica clara a ligação entre esse segmento e a preservação dos direitos humanos, visto que os indivíduos se transformam em refugiados porque seus direitos humanos são violados.

Além disso, o direito internacional dos refugiados é considerado uma ramificação especializada do direito internacional dos direitos humanos, pois, ambos possuem um mesmo propósito que é a proteção da pessoa humana. Entretanto, essa vertente abarca somente a defesa do ser humano quando ele está sendo perseguido, enquanto, o direito internacional dos direitos humanos busca assegurar condições mínimas de subsistência para todas as pessoas.

Outrossim, é essencial destacar que esses ramos são complementares, logo, a proteção garantida pelo regime internacional aos indivíduos reforça a defesa garantida pela estrutura específica, ou seja, as pessoas que possuem o *status* de refugiados tem sua proteção internacional reforçada pelas normas abrangentes do direito internacional dos direitos humanos e pelas legislações especializadas do direito internacional dos refugiados. Tal entendimento é reforçado pela autora Liliana Jubilut que declara:

Tal fato é extremamente positivo, pois fortalece a proteção ao refugiado, uma vez que ao mesmo tempo em que se assegura o refúgio, livrando-o de violações de direitos relativos ao seu status civil, ele traz em si a necessidade de resguardar também os demais direitos humanos, para, com isso, aumentar o nível de proteção dado à pessoa humana¹⁷.

Paralelamente a isso, o autor Antônio Augusto Cançado Trindade desenvolveu a tese das vertentes e ele explica que é preciso superar a ideia que elas seriam aplicadas de forma separada ou excludente, pois, as vertentes possuem um objetivo comum que é a proteção do ser

¹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 61.

humano em todas e quaisquer situações e estão em processo de convergência, principalmente no âmbito normativo. Neste sentido, o autor afirma que:

As convergências dessas três vertentes que hoje se manifestam, a nosso modo de ver, de forma inequívoca, certamente não equivalem a uma uniformidade total nos planos tanto substantivo como processual; de outro modo, já não caberia falar de vertentes ou de ramos de proteção internacional da pessoa humana¹⁸.

Diante disso, o autor reforça que não se pode confundir a convergência com a uniformidade, ou seja, esse movimento de interação entre elas simboliza uma tentativa de se alcançar a efetividade do amparo aos direitos humanos, a qual somente seria possível com a participação dos Estados e dos outros agentes internacionais às normas de direitos humanos. Ademais, mesmo que cada ramificação apresente um campo de atuação diferente, elas precisam ser vistas de forma complementar e convergente, já que se conectam para atingir o objetivo comum que é a pela defesa e dignidade dos seres humanos. Por conseguinte, para a construção do presente estudo é preciso analisar mais detalhadamente o direito internacional dos refugiados e o conceito de refugiados.

1.2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO

1.2.1 O direito internacional dos refugiados

O direito internacional dos refugiados extrai seu fundamento do conceito de humanitarismo e dos princípios centrais dos direitos humanos. Essa prerrogativa nasce da necessidade de regulamentar a proteção de indivíduos que são obrigados a fugir de seus países de origem em razão de perseguições à sua vida e/ou liberdade ou temor de perseguições. Para tal, a estrutura de proteção dos refugiados foi construída de modo gradual, onde inicialmente esse sistema somente englobava circunstâncias pontuais, como pessoas que precisavam de proteção diante de perseguições e discriminações.

Em seguida, diante do surgimento de situações que poderiam ocasionar a necessidade de refúgio, o sistema de proteção dos refugiados foi englobando conjunturas mais recentes e graves, sendo necessária a criação de um órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU) e a promulgação de uma convenção com diretrizes essenciais a serem seguidas.

¹⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. San José da Costa Rica/ Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996. p. 30

1.2.2 Observações sobre o refúgio

Inicialmente, é primordial elucidar que refúgio é um tipo específico de migração. Sendo assim, torna-se necessário analisar o conceito de migrante, o qual é identificado pelo Glossário do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) como “[...] toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro lugar, região ou país”¹⁹.

Atualmente, diante das constantes guerras civis nos Estados e da globalização, as migrações foram se diversificando e ganhando contornos mais dramáticos e sofridos. Diante disso, os motivos que ocasionam a necessidade de uma pessoa migrar de seu país de origem para outro, são inúmeras, como por exemplo a violência, o desemprego, as desigualdades socioeconômicas, as guerras, as calamidades públicas, as perseguições, a conjuntura financeira do país, as catástrofes naturais, a violação aos direitos humanos, entre outros. Neste sentido, a autora Hannah Arendt destaca que “uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra”²⁰.

Tem-se o refúgio quando se constata que a migração foi motivada por uma perseguição ou um temor de perseguição em virtude de raça, nacionalidade, religião, grupo social ou por questões políticas, assim, a pessoa é obrigada a deixar seu país de origem, casa e família para procurar proteção em outro país. A fim de evitar confusão acerca do refúgio e das demais figuras desta temática, é necessário pontuar os principais aspectos acerca do direito de asilo e as diferenças entre ele e o refúgio.

1.2.3 Considerações sobre as diferenças entre o refúgio e o asilo

O direito de asilo é conhecido como um gênero de refúgio, ou seja, ele é um instituto que compreende o asilo diplomático ou territorial, e o refúgio. Esses segmentos são complementares e visam alcançar um objetivo comum que é a proteção do indivíduo que sofreu perseguições. Além disso, ele está previsto no parágrafo 1º do artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o qual prevê que:

Toda pessoa tem o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delitos de direito comum, e de acordo com a legislação de cada país e com as convenções internacionais²¹.

¹⁹ INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. Glossário. **Migrante**, 2022. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/imdh/glossario/#:~:text=Migrante%20%C3%A9%20pois%20toda%20a,outro%20lugar%20regi%C3%A3o%20ou%20pa%C3%ADs>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

²⁰ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 300.

²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

Entretanto, esse dispositivo legal é utilizado para diversas modalidades de proteção às pessoas vítimas de perseguições, mesmo que no seu texto tenha empregado o termo “asilo”.

Dando continuidade, é importante frisar que os países da América Latina possuem legislações específicas para o asilo e práticas diversas no momento de concessão do asilo e do refúgio, logo, é feita uma distinção entre eles. Enquanto os países de cultura anglo-saxã não fazem diferenciação acerca destes institutos e não possuem regras acerca das ramificações do asilo.

A definição jurídica de asilo surgiu, inicialmente, na América Latina, no Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu (1889). No entanto, vale destacar que as normas sobre o asilo político são encontradas desde a civilização antiga. Já no cenário brasileiro, esse instituto foi disciplinado no art. 4º, inciso X da Constituição Federal de 1988²² e na Lei nº 13.445/2017²³, conhecida como o Lei de Migração que revogou o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80).

Diante disso, o asilo político é compreendido como uma importante ferramenta internacional de proteção às pessoas perseguidas por questões políticas, mesmo quando elas são acusadas ou condenadas por algum crime político. No âmbito nacional, esse conceito é ampliado e engloba também os indivíduos perseguidos, acusados ou condenados por crimes de opinião. O crime político objetiva visa atingir a segurança interna ou externa do país, enquanto o delito de opinião que, por meio de palavras escritas ou oralizadas, denota um abuso na utilização da liberdade de expressão de seu ponto de vista.

Dessa maneira, o asilo político territorial é consentido pelo Estado para as pessoas que são perseguidas dentro de seu território e precisa sair do seu Estado e buscar proteção em outro. Por sua vez, o asilo político diplomático ocorre concedido pelos embaixadores do país, os quais possuem a prerrogativa de assegurar o asilo, de acordo com as diretrizes da embaixada, consulado ou legação, ou ainda, poderá ser assentido em navios, aeronaves e acampamentos militares²⁴.

Em seguida, antes de serem abordadas as distinções entre o asilo e o refúgio, é preciso pontuar os aspectos que possuem em comum. Primeiramente, eles apresentam uma natureza humanitária, buscando sempre resguardar os indivíduos vítimas de perseguições, utilizando

²² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jan. 2022.

²³ BRASIL. Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, 25 de maio de 2017.

²⁴ MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Malheiros, 2007.

como premissa a cooperação internacional e a solidariedade dos países. Além disso, esses institutos não estão subordinados à reciprocidade entre os Estados e para estes não importa a nacionalidade da pessoa, logo, a possibilidade de extradição é inteiramente excluída.

Paralelamente a isso, a diferenciação do refúgio e do asilo tem como fundamento principal a decisão de concessão destes institutos, visto que ela possui caráter político e não necessita se vincular a nenhum organismo internacional, ou seja, os Estados exercem um ato soberano e podem conceder ou não o asilo, sem precisar justificar sua decisão. Tal aspecto está disposto no art. II da Convenção sobre Asilo Diplomático (1954), ele prevê que “todo Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar por que o nega”²⁵.

Por outro lado, no asilo político, o estado de refugiado é reconhecido com o preenchimento dos requisitos necessários e tal ato é obrigatório para os países signatários de documentos internacionais de proteção dos refugiados. Diante disso, os órgãos internacionais possuem a prerrogativa de fiscalizar a utilização das normas relacionadas ao refúgio e, caso observado algum descumprimento, os Estados devem responder pelas violações às normas especializadas.

Enquanto o asilo é aplicado nas situações de perseguições políticas individuais, o refúgio é empregado de modo mais generalizado em casos em que existe um fundado temor de perseguição. Esse mecanismo também pode ser aplicado em casos que envolvem perseguições a um grupo de pessoas, violação dos direitos humanos ou quando a ordem pública interna de um Estado está severamente alterada.

Dando seguimento ao presente estudo, pontua-se que o asilo (diplomático) pode ser requerido no país de origem da pessoa que está sofrendo perseguições. Em contrapartida, no refúgio somente é permitida a sua solicitação quando o indivíduo estiver fora do seu país, tal conjuntura obedece a um dos princípios norteadores do refúgio que é a extraterritorialidade.

Outro aspecto diferenciador desses institutos é a questão de o indivíduo ter ou não praticado atos lesivos às finalidades e princípios da Organização das Nações Unidas, onde esse ponto não impede a concessão do asilo, mas gera uma causa de exclusão para o refúgio. Tal contexto reforça mais uma distinção entre eles, tendo em vista que a decisão de reconhecimento do refúgio possui um caráter declaratório, enquanto a decisão que o legitima a figura do asilado apresenta uma natureza constitutiva.

²⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção sobre Asilo Diplomático**. Caracas: OEA, 1954.

Vale ressaltar que o asilo é bastante empregado na América Latina diante das diversas revoluções e golpes ocorridos entre esses países, logo, esse instituto se tornou uma ferramenta jurídica regional. Sendo assim, ele está previsto por regras multilaterais, ou seja, normas escritas internacionais do direito internacional de países latino-americanos.

Por sua vez, o refúgio é reconhecido como um mecanismo jurídico internacional de caráter universal, sendo regulamentado na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de 1967. Ademais, a defesa do refúgio é realizada pelos órgãos internacionais, diante disso, a ONU instituiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em 1949, o qual se tornou o responsável pela utilização e cumprimento da Convenção de 1951 e seu Protocolo.

Por último, salienta-se que a concessão do asilo não ocasiona nenhuma obrigação de acolhida para o Estado, diferentemente do refúgio que gera diversos ônus internacionais para o Estado, visto que ele deverá assegurar a proteção do refugiado e se responsabilizar pela sua proteção e adoção de políticas públicas necessárias para seu acolhimento.

Conseqüentemente, torna-se fundamental analisar mais detalhadamente as normas internacionais acerca do refúgio e o conceito de refugiados, logo, o próximo tópico abordará a Convenção de 1951 e o instituto do refúgio.

1.2.4 A Convenção de 1951 e o refúgio

Com o término da Segunda Guerra Mundial e o agravamento da conjuntura dos refugiados no mundo, tornou-se imprescindível a elaboração de um instrumento internacional que instituísse normas gerais acerca destas pessoas, ou seja, um documento que apresentasse um conceito acerca dos indivíduos que deveriam ser classificados como refugiados, bem como normas sobre a extensão da proteção internacional e a implantação soluções cabíveis para tais casos. Neste contexto, a Organização das Nações Unidas estruturou a Convenção de 1951, objetivando a sistematização da figura jurídica dos refugiados. Por conseguinte, a Assembleia Geral da ONU aprovou esse documento em 28 de julho de 1951 e ele entrou em vigor no dia 22 de abril de 1954. Seguindo essa linha de pensamento, o autor José Henrique Fischel frisa:

Ou seja, um mandato institucional restrito a uma definição específica a um determinado tipo de refugiado podem ser eficientes durante um certo espaço de tempo; contudo, a dinâmica das relações internacionais contemporâneas tem provado que flexibilidade, no que respeita às soluções vislumbradas para os refugiados, faz-se sempre mister e constitui-se em penhor de sucesso em negociações tais, cujo “objeto” de transação é o homem em sua aventura vital²⁶.

²⁶ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 183.

Salienta-se que a Convenção de 1951 trouxe um conceito mais geral sobre a condição de refugiado, estipulando os seus direitos e deveres. Ademais, definiu os compromissos que os Estados devem respeitar, como por exemplo o respeito ao Estatuto dos Refugiados e a necessidade de implantação de normas de proteção nos seus ordenamentos jurídicos internos. Consequentemente, quando os Estados ratificaram a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, eles se tornaram vinculados à obrigação internacional e podem responder pelo descumprimento das normas de proteção.

Dando continuidade, a Convenção de 1951 prevê expressamente o conceito de refugiado em seu art. 1º, parte A, item 2 e parte B.1:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

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

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 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 Convenção²⁷.

Analisando esse trecho do documento internacional, percebe-se que ele possui uma limitação temporal, já que somente era utilizada para os refugiados que adquiriram essa condição em razão dos acontecimentos decorrentes do pós Segunda Guerra Mundial. Portanto, fica claro que a maioria dos países não queriam assumir compromissos envolvendo os refugiados que surgiriam com o passar do tempo.

Ainda examinando o supracitado texto, é possível encontrar também uma reserva geográfica, pois, foi conferido aos Estados signatários a possibilidade de utilizar ou não essa

²⁷ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ferramenta. Sendo assim, ela foi adotada por vinte e cinco países, incluindo o Brasil, e a Convenção de 1951 acabou ocasionando a subdivisão dos países em dois grupos: os países que acolhiam refugiados do mundo inteiro e aqueles que apenas recebiam pessoas vindas da Europa. A autora Liliana Jubilut ensina que esta restrição 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”²⁸.

Por conseguinte, a Convenção de 1951 foi bastante aplicada, considerando que até a década de 50 grande parte dos refugiados eram europeus. Contudo, foram surgindo situações de refúgio e estas não se encaixavam mais no conceito restritivo trazido por esse documento, tornando necessário ampliar tais regulamentos.

Neste contexto, foi criado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 o qual expandiu o conceito de refugiados, principalmente no que se refere às restrições temporal e geográfica. Logo, se tornou possível aplicar as normas da Convenção de 1951 sem a observância da data previamente encontrada e englobar todos os refugiados independente de seu país de origem. Por fim, é fundamental enfatizar que o Protocolo de 1967 é um documento independente e sua ratificação não é limitada aos países signatários da Convenção de 1951. Desse modo, alguns países optaram por não ratificá-lo e outros acolheram ambos.

Entretanto, mesmo com a extensão do conceito de refugiados pelo Protocolo de 1967, esta definição ainda não abarcava e não possuía efetividade em outros confrontos regionais, diante disso, os continentes necessitavam elaborar documentos próprios. Nesta conjuntura, foram criados a Convenção da Organização da União Africana (1969) e a Declaração de Cartagena das Índias (1984), os quais serão analisados no próximo tópico.

1.2.5 A necessidade de ampliação do conceito de refugiado na América Latina e África

Um dos primeiros instrumentos que estendeu os requisitos para a concessão do refúgio, instituída em 1969, foi a Convenção da Organização da União Africana (OUA), utilizada pelos países membros da União Africana, sendo o único documento regional sobre refugiados que possui caráter vinculante. Outrossim, a referida Convenção adicionou elementos objetivos para a caracterização dos refugiados e inseriu as particularidades dos refugiados africanos.

Por conseguinte, a Convenção da OUA (1969) prevê expressamente em seu preâmbulo que o refúgio apresenta um caráter humanitário e não pode ser usado como um ato hostil do Estado que analisa o refúgio com o de origem do refugiado. Desta forma, em seu art. 1º,

²⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 84

parágrafos 1º e 2º, ela amplia a definição de refugiados, sem descartar as possibilidades de concessão de refúgio previstas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967:

1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade²⁹.

Logo, para a Convenção da OUA (1969), os refugiados são pessoas forçadas a fugir do seu país de origem em virtude de desastres ocasionados pelo homem, como por exemplo agressões, ocupações externas, dominação estrangeiras, entre outros. Ademais, essa definição possui como critério o perigo generalizado. Vale salientar que esse documento também prevê a possibilidade de deslocamentos internos, os quais acontecem quando somente parte do território dos indivíduos está passando por algum perigo e eles são obrigados a buscar refúgio em outra região dentro do seu próprio país.

Outro documento importante para a ampliação do conceito de refugiados é a Declaração de Cartagena das Índias (1984) que foi adotada na América Latina após a ocorrência de um grave conflito que acontecia na região centro-americana, a qual gerou uma grande quantidade de refugiados em razão das graves lesões aos direitos humanos, confrontos civis e de casos de violência generalizada. Esse documento foi implantado com o objetivo de regulamentar ações que assegurassem a defesa dos refugiados dessa localidade.

A Declaração de Cartagena das Índias (1984) trouxe a necessidade de abarcar também as pessoas que são obrigadas a deixar seus países não apenas por questões abordadas anteriormente, como perseguições, ameaças ou desrespeito aos direitos humanos, como também por conta da violência coletiva, confrontos internos ou ofensas graves aos direitos humanos. Tal definição é encontrada na conclusão III, parágrafo 3º, o qual prevê que

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

²⁹ ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana**. Adis-Abeba: OUA, 1969.

dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública³⁰.

Essa nova definição trazida pela Declaração de Cartagena (1984) adicionou questões coletivas aos aspectos individuais previstos na Convenção de 1951, ou seja, foram acrescentadas situações que os direitos humanos estão sendo violados de forma generalizada. Neste cenário, não é preciso examinar se existe ou não o temor de perseguição individual. Nesta conjuntura, o autor Luis Varese afirma que:

O conceito de Cartagena se torna estratégico numa época em que a natureza dos conflitos armados vem mudando rapidamente, quando ocorrem conflitos cada vez mais anárquicos ou para afirmar uma identidade de grupo. O mais trágico das novas faces da guerra são os níveis de violência e, sobretudo, a violência contra a população civil. [...] já não primam os conflitos entre estados, que podem ser obrigados e responsabilizados internacionalmente, primam conflitos de grupos armados que freqüentemente recorrem à violência generalizada e aos crimes atrozes para afirmar seu poder ou controle local³¹.

Vale salientar que mesmo a Declaração de Cartagena (1984) não possuindo força vinculante como uma convenção internacional, ela foi utilizada como modelo para outros países da América, inclusive até aqueles Estados que não assinaram este documento adicionaram o conceito de refugiados dele em suas normas internas sobre o refúgio. Por fim, ressalta-se que o Brasil adotou a definição trazida pelo referido documento internacional para regulamentar as questões dos refugiados no país.

Corroborando com esse entendimento, o autor José Henrique Fischel de Andrade salienta que “a Declaração se tornou um direito costumeiro, por ter sido invocada sistematicamente pelos países latino-americanos”³². Além disso, o autor André de Carvalho Ramos ressalta

A Declaração de Cartagena, que completou trinta anos em 2014, tem a natureza jurídica original de *soft law* (não vinculante), podendo ser considerada posteriormente – pela adesão dos Estados latino-americanos – como parte do costume regional latino-americano de proteção de refugiados.³³

Dando seguimento, o Conselho da Europa não adota a concepção ampliada de refúgio, porém ele aconselha que seja assegurada a salvaguarda das pessoas que, apesar de não serem

³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Cartagena**. Genebra: ONU, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_d_e_Cartagena.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

³¹ VARESE, Luis. Migrações forçadas e crises humanitárias. **IMDH**, 2005. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/migracoes-forçadas-e-crisis-humanitarias/>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

³² ANDRADE, José Henrique Fischel de. Regional policy approaches and harmonization: a latin american perspective. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 10, p. 389-409, 1998.

³³ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 49.

identificadas como refugiados, estejam correndo risco de sofrer tratamentos desumanos ou cruel ou tortura, caso retornem aos seus países de origem. Tal disposição é encontrada no art. 3º da Convenção Europeia³⁴.

Por fim, é importante frisar que o conceito ampliado de refugiados é utilizado como um mecanismo de adequação das normas internacionais às conjunturas regionais, visando garantir uma proteção mais extensa às pessoas que estejam passando por alguma perseguição. Por outro lado, apesar da ampliação das concepções ser primordial para o desenvolvimento de normas acerca do refúgio, ela é duramente criticada, pois ocasiona uma desconformidade conceitual e impede o desenvolvimento de um sistema universal de proteção dos refugiados.

Além disso, a noção ampliada do conceito de refugiados dificulta a aplicação dos objetivos do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), porque os indivíduos podem ser considerados refugiados na Convenção da OUA (1969) ou na Declaração de Cartagena (1984) e não receberem essa proteção nos outros países. Contudo, essas considerações não devem obstar a utilização do conceito ampliado de refugiado, uma vez que este busca garantir uma maior proteção aos refugiados, sendo assim, ele deve prevalecer sobre a necessidade de uniformidade conceitual. Por conseguinte, o próximo tópico examinará o procedimento do reconhecimento da condição de refugiados no Brasil.

1.3 O RECONHECIMENTO DO *STATUS* DE REFUGIADO NO BRASIL

No Brasil, o refúgio está previsto na Lei nº 9.474/97, a qual estabelece os instrumentos necessários para a efetivação do Estatuto dos Refugiados. Tal legislação é formada pelas normas que conceituam a condição de refugiados trazidas pela Convenção de 1951 e pelos critérios ampliadores do conceito de refugiados regulamentados pela Declaração de Cartagena (1984). Nela são encontradas cláusulas de inclusão que definem os requisitos para que os indivíduos sejam considerados refugiados; cláusulas de cessação, as quais apresentam situações que a pessoa perde a condição de refugiado; e, cláusulas de exclusão que traz hipóteses em que as pessoas, mesmo da cláusula de inclusão, são excluídas da utilização da Convenção de 1951.

Antes do presente estudo abordar tais disposições, é fundamental sublinhar que o reconhecimento do *status* de refugiado possui caráter declaratório, logo, não será conferida a condição de refugiado, mas sim atestada uma realidade preexistente. Seguindo esse

³⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Roma: ECHR, 1950. Disponível em: < https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

entendimento, o Manual do ACNUR salienta que “uma pessoa não se torna refugiado por que é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é um refugiado”³⁵.

Paralelamente a isso, ressalta-se que o procedimento do reconhecimento da condição de refugiados se fundamenta no princípio da não discriminação, ou seja, não deve se utilizar critérios baseados em pensamentos preconceituosos ou intolerantes para a concessão ou não do refúgio. Neste sentido, a Convenção de 1951 dispõe em seu art. 3º que “os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, religião ou país de origem”³⁶.

Paralelamente a isso, a análise das cláusulas de inclusão, de cessação e de exclusão, trazidas pela Lei nº 9.47/97, será de extrema importância para o estudo da atuação do Brasil no amparo dos refugiados, tendo em vista que elas possibilitam a verificação das decisões do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão encarregado pelo reconhecimento do *status* de refugiado. Logo, o CONARE para conceder a condição de refugiados necessita observar todos os critérios estabelecidos na legislação nacional e interpretá-los de acordo com o principal propósito do refúgio que é a proteção dos indivíduos vítimas de perseguição ou tem o temor de perseguição.

Por conseguinte, a Lei nº 9.474/97 traz em seu art. 1º as cláusulas de inclusão, as quais determinam os requisitos necessários para que o indivíduo seja reconhecido como refugiado. Tal disposição prevê:

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 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 à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país³⁷.

Diante deste trecho, o primeiro critério para que uma pessoa seja considerada refugiada é o “fundado temor de perseguição”. Analisando esse requisito, verifica-se que ele possui um

³⁵ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 2011. p. 10.

³⁶ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ONU, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

³⁷ BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, 23 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

elemento subjetivo que é o “temor de perseguição”, o qual decorre do estado de espírito do indivíduo que pleiteia a condição de refugiados e ele se modifica de pessoa para pessoa, e um elemento objetivo que se volta para a necessidade do medo ser “fundado”, ou seja, embasado por uma situação concreta.

Ademais, o componente subjetivo é interpretado a partir das declarações feitas pela pessoa que solicita o refúgio, enquanto a interpretação do elemento objetivo se baseia na credibilidade das alegações prestadas e em um estudo sobre a real situação do país de origem do solicitante. Sendo assim, para que seja examinada a existência do “fundado temor de perseguição” será preciso verificar a presença de ambos os elementos. Outrossim, ressalta-se que esse requisito se volta para situações que a pessoa foi vítima de perseguições, como para casos que ela ainda está sofrendo ou ainda poderá passar por perseguições.

O segundo critério aplicado para a determinação da condição de refugiado é a perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou convicções políticas. Desta forma, observa-se que a perseguição é considerada o fundamento central da definição de refúgio, inclusive ela é vista como o principal motivo para o deslocamento dos refugiados. Para que seja melhor entendida a concepção de perseguição, é necessário examinar a extensão deste termo e quem seria o agente de perseguição, tendo em vista que para a existência deste cenário é preciso uma ação ativa e eficiente, visando perseguir o indivíduo.

O ACNUR em seu Manual de Procedimento e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado entende que todo tipo de ameaça à liberdade ou vida das pessoas é considerado perseguição³⁸. Em contrapartida, a doutrina compreende que podem ser aplicadas definições mais amplas para perseguição, como por exemplo, o autor James Hathaway³⁹ compreende como perseguição qualquer forma de uma lesão ou ameaça de violação aos direitos humanos pela sociedade internacional e o autor Guy S. Goodwin-Gill define que:

Perseguição significa toda e qualquer severa violação de direitos humanos, pois, além de uma ameaça ou eventual violação à liberdade e à vida dos indivíduos dentro de um Estado ou região, deve ser também considerado como perseguição os casos de tortura e de tratamento ou punição cruel ou degradante a seres humanos⁴⁰.

³⁸AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 2011. p. 14.

³⁹HATHAWAY, James. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 103-105.

⁴⁰GOODWIN-GILL, Guy. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 66-67.

No que se refere ao agente de perseguição, pode-se afirmar que ele geralmente é representado pelo próprio Estado e suas autoridades. Entretanto, também pode ocorrer a perseguição por meio de agentes não estatais, como por exemplo, as milícias, grupos guerrilheiros, a própria população, entre outros, quando eles agem contra um determinado agrupamento e as autoridades estatais sabem de tais ações e as toleram ou se recusam ou não conseguem proteger esse grupo. Ainda examinando a perseguição, é primordial salientar que ela necessita acontecer em virtude de razões de raça, nacionalidade, convicção política ou pertencimento a grupo social.

Quando são abordadas questões racionais para perseguir indivíduos, o Manual de Procedimento e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado do ACNUR determina que a raça deve ser compreendida em seu caráter mais abrangente, englobando todos os tipos de grupos étnicos⁴¹. Porém, somente a situação de pertencer a um agrupamento racional não é suficiente para que a pessoa seja considerada como refugiada, é preciso que ocorra uma perseguição por conta da raça que lese a dignidade humana. Acerca desta temática, o autor Norberto Bobbio⁴² afirma:

[...] que existam diferenças de raças entre diferentes grupos humanos é um mero juízo de fato que não implica ainda em qualquer discriminação; que essas diferenças sejam vistas como reveladoras de superioridade de uma raça sobre a outra já é um juízo de valor do qual, contudo não deriva necessariamente discriminação [...]; a discriminação racial (o racismo) nasce apenas em um terceiro momento, isto é, quando se sustenta que a raça superior tem o direito, exatamente porque superior, de oprimir ou, no limite, de aniquilar a raça inferior³⁸.

Em seguida, a perseguição em razão da religião pode possuir diversas formas, desde a censura de integrar uma comunidade religiosa, de praticar cultos, obter educação religiosa ou ainda a discriminações com indivíduos de determinadas religiões ou comunidades religiosas. Tal tipo de perseguição caracteriza uma clara ofensa ao direito de liberdade religiosa, previsto no art. 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁴³ e no art. 5, inciso VI da Constituição Federal de 1988⁴⁴. Tal forma de perseguição é encontrada em países que possuem uma religião majoritária e existem parcelas da população que adotam outras crenças religiosas.

⁴¹ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 2011. p. 14.

⁴² BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 494.

⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

⁴⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jan. 2022.

A utilização do termo “nacionalidade” no supracitado artigo se volta para a concepção de que a relação entre o indivíduo e seu Estado vai além do elo jurídico e político, visto que a nacionalidade pode estabelecer quais são os indivíduos que pertencem a um mesmo agrupamento linguístico ou étnico. Atualmente, a perseguição motivada pela nacionalidade é comum em países que incorporam medidas contra as minorias, logo, as pessoas de tais grupos são obrigadas a procurar refúgio em outros países.

Outro critério para a aplicação do refúgio é a perseguição em virtude de integrar determinado grupo social, essa situação acontece quando a pessoa se identifica como parte de um agrupamento da sociedade. Essa afinidade com um grupo social pode acontecer por questões de origem ou estatuto social. Porém, o simples fato de ser integrante de um grupo social não enseja a caracterização da condição de refugiado, contudo, existem algumas exceções. Ao analisar o conceito de grupo social percebe-se que este é bastante impreciso, pois, busca assegurar a proteção de um refugiado que não se insira nos demais requisitos. Esse entendimento é reforçado pela autora Liliana Jubilut que ressalta:

[...] na tentativa de combinar as duas necessidades aparentemente opostas incluiu-se, entre os motivos clássicos, um critério sem definição precisa, que por sua essência pudesse ser flexibilizado quando houvesse a necessidade de proteger indivíduos de fato e cuja situação fática não se subsumisse aos demais critérios. Criou-se, assim, a filiação a certo grupo social como motivo residual, maleável e, conseqüentemente, garantido da justiça efetiva aos refugiados⁴⁵.

Dando seguimento, o último critério para o reconhecimento do *status* de refugiado é a opinião política, a qual é assegurada pelo art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁴⁶ que prevê o direito à liberdade de manifestação de pensamento, convicções e associação. Desse modo, para que seja concedida a condição de refugiados é preciso comprovar a existência de um temor de perseguição por conta de tais convicções, não sendo suficiente possuir opiniões divergentes acerca da política estatal. Além disso, o medo de perseguição pela opinião política pode acontecer quando o indivíduo é impedido de expressar suas concepções por conta de intimidações ou ainda quando a pessoa profere uma opinião política que seja ou não vista como uma ameaça política.

Além de todos esses requisitos abordados anteriormente, a Lei nº 9.474/97 ainda adotou mais um critério para o reconhecimento da condição de refugiado, que é a grave e generalizada lesão aos direitos humanos que obriga as pessoas a fugirem de seus países de origem e buscar refúgio em outro Estado. Tal critério foi extraído da Declaração de Cartagena

⁴⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 132.

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

(1984). Sendo assim, o CONARE definiu três premissas para que seja caracterizada uma situação de grave e coletiva violação de direitos humanos, a primeira se volta para a dificuldade de reconhecer a existência de um Estado em determinado território, a segunda seria a ausência de paz estável e durável naquele local e a terceira seria o reconhecimento pela internacional de que tal localidade se encontra em situação grave e generalizada de direitos humanos⁴⁷.

Paralelamente a isso, é válido frisar que os indivíduos que sofrem discriminação não são imperiosamente vítimas de perseguição. Consequentemente, apenas é possível declarar que a perseguição ocasiona a necessidade da concessão do refúgio quando ela causa danos consideravelmente lesivos para a pessoa ou, quando não são graves, mas provocam aflição e intranquilidades na vida do indivíduo.

O terceiro critério para a aplicação do refúgio é a extraterritorialidade a qual determina que para que a pessoa seja considerada como refugiada ela deve estar no estrangeiro, ou seja, fora do seu Estado de origem. Esse requisito extrai sua base da regra internacional da não intervenção, prevista no art. 2º da Carta das Nações Unidas⁴⁸. Portanto, o indivíduo não pode gozar da proteção internacional enquanto estiver dentro da jurisdição do seu país de origem, visto que está subordinado à soberania dele.

O último critério para o reconhecimento da condição de refugiado se volta para as pessoas que diante de fundado medo de perseguição, não podem ou não desejam recorrer à proteção do seu Estado de origem. Desse modo, fica claro que esse requisito é caracterizado pela vontade da pessoa, tendo em vista que ele é utilizado ante situações que, apesar do Estado declarar que assegurará a proteção do indivíduo, caso volte para o país, ele não concorda diante do fundado temor de perseguição. Em contrapartida, se for observado que a proteção ofertada pelo Estado de origem pode ser efetiva e não sendo encontrados motivos para fundamentar o fundado temor de perseguição alegado pelo solicitante, ele não será reconhecido como refugiado.

Em seguida, o presente estudo analisará as diferenças entre os refugiados, os migrantes econômicos, os deslocamentos internos e os ambientais. Inicialmente, é necessário salientar que esses outros tipos de migrantes não possuem alguns requisitos básicos para a concessão do refúgio, de acordo com a Convenção de 1951. A identificação daqueles indivíduos que verdadeiramente precisam da proteção do refúgio é um dos maiores para a efetiva defesa dos

⁴⁷ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010. p. 89.

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: ONU, 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-08/A-Carta-das-Nacoes-Unidas.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

refugiados, pois, atualmente, a migração é marcada por fluxos migratórios mistos⁴⁹, nos quais são encontradas pessoas que necessitam de refúgio e outras não.

Os deslocamentos internos acontecem quando as pessoas ou um grupo são obrigados a sair de seus locais de origem em virtude de confrontos armados, violência generalizada, catástrofes ambientais ou lesões aos direitos humanos, entretanto, eles não atravessam fronteiras internacionais. Diante disso, eles continuam sob a proteção de seus países de origem e não são reconhecidos como refugiados, segundo a Convenção de 1951. Logo, o amparo dessas pessoas ocorre por meio da ação conjunta de agências internacionais e do ACNUR⁵⁰.

Já os migrantes econômicos são aquelas pessoas que deixam seus Estados de origem em busca de melhores condições de vida, portanto, essa saída do país de origem ocorre de forma voluntária e não elas não estão sendo vítimas de perseguição. Enquanto, o refúgio é marcado pela saída forçada dos indivíduos e pelo fundado medo de perseguição. Sendo assim, os migrantes econômicos possuem a proteção de seus países e a internacional. Analisando este tópico, o autor John K. Bingham ressalta:

É preciso ter muito cuidado ao aceitar facilmente a caracterização de indivíduos, grupos, ou ainda grandes movimentos como “migrantes econômicos”. Com frequência, pessoas que foram forçadas a se deslocar – por perseguição, conflitos, necessidades econômicas ou ambientais – forma e continuam sendo consideradas meros “migrantes econômicos” e dessa forma, não recebem direitos específicos e respostas adequadas à condição de migrantes forçados⁵¹.

Por conseguinte, os deslocados ambientais⁵² são aqueles indivíduos que são forçados a deixar temporariamente ou em caráter definitivo o lugar que vivem, em razão de catástrofes ambientais ou outras perturbações ambientais que colocam em risco suas vidas. Porém, como nos casos supracitados, essa conjuntura não caracteriza a necessidade da aplicação do refúgio, pois, está ausente o critério da perseguição.

Diante deste contexto, uma parcela da doutrina propõe que seja firmado um acordo entre os países signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 para ampliar a definição atual de refúgio, logo, se incluindo os migrantes econômicos, os deslocamentos internos e os

⁴⁹ MURILLO, Juan Carlos. A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratório mistos. *In: Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania*, v. 3, n. 3, p. 25-31. Brasília, DF: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008.

⁵⁰ DE JESUS, Raquel Araújo. O Deslocado Interno como conceito: da formação de uma categoria às implicações do termo | The Internal Displaced As a Concept: From The Creation of a Category to Its Implications. *Revista Neiba*, Cadernos Argentina Brasil, v. 8, n. 1, p. 41867, 2019.

⁵¹ BINGHAM, John K. Priorizando necessidades: uma abordagem baseada em direito para as migrações mistas. ACNUR/IMDH. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010. p. 43.

⁵² PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”*. 2009. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontífca Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

deslocados ambientais. Todavia, não se sabe se há viabilidade nesta medida, porque os países cada vez mais implantam obstáculos para a acolhida de imigrantes e essa solução não teria efetividade e obrigatoriedade jurídica.

Vale ressaltar que essas pessoas não ficam desamparadas, elas devem receber a proteção estatal e seus direitos humanos devem ser protegidos. Desse modo, os países necessitam encontrar novas alternativas para amparar essas pessoas, como por exemplo, o Brasil concedeu um visto de residência por questões humanitárias para os haitianos que migraram em 2010 após a ocorrência de um desastre ambiental em seu país de origem.

Continuando o estudo da Lei nº 9.474/97, é primordial analisar as cláusulas de cessação do *status* de refugiados, ou seja, aquelas que trazem situações que os indivíduos não precisam mais da condição de refugiados. Logo, a proteção destas pessoas não é mais necessária ou não existem motivos que a legitime. Tais critérios estão previstos no art. 38 da lei supracitada, em consonância do art. 1º, parágrafo 3º da Convenção de 1951, e ele dispõe

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro: I – voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;
 II – recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
 III – adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
 IV – estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
 V – não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;
 VI – sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado⁵³.

Neste dispositivo são elencadas as cláusulas de cessação da condição de refugiados, as quatro primeiras apontam para a alteração da situação de refúgio por escolha própria do indivíduo. Por outro lado, os demais critérios se embasam no fundamento de que não é mais essencial a proteção internacional por conta das modificações ocorridas no Estado de origem que se encontrava o fundado temor de perseguição, logo, os motivos que ensejaram a aplicação do refúgio não existem mais. Antes de ser adotada uma dessas cláusulas deverá ser examinado cada caso concreto para verificar se o medo de perseguição realmente deixou de existir, porque não será permitido devolver ao indivíduo a um local que ele ainda corra perigo de perseguição a sua vida ou liberdade.

⁵³ BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, 23 de julho de 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Em sequência, a Lei nº 9.474/97 traz as cláusulas de exclusão, estas serão examinadas durante o processo de reconhecimento da condição de refugiado. Contudo, pode acontecer desses critérios apenas serem verificados após a concessão do *status* de refugiado, em tal conjuntura será necessária a anulação da decisão que reconheceu essa condição. As cláusulas de exclusão estão previstas no art. 3 da Lei Lei 9.474/97, seguindo as disposições do art. 1º, parágrafos 4º, 5º e 6º da Convenção de 1951, que prevê as seguintes situações

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 Unidas⁵⁴.

No inciso I são encontradas pessoas que já gozam de proteção internacional atribuída por organismos internacionais especializados. Em seguida, o inciso II apresenta situações de indivíduos que não precisam mais do amparo internacional, pois, o Brasil já lhes assegura diversos direitos que os próprios brasileiros gozam, mesmo eles não possuindo formalmente a cidadania brasileira. Nos incisos III e IV são encontradas as pessoas que violaram direitos humanos, ou seja, cometeram crimes contra a humanidade, tráfico de drogas, atos terroristas, entre outros, desse modo, não podem utilizar esse benefício o direito internacional de direitos humanos como ferramenta para impunidade.

Dando continuidade, é primordial destacar que a competência para a utilização das cláusulas de exclusão é do Estado que a pessoa pleiteia o reconhecimento da condição de refugiada. Ademais, ressalta-se que as cláusulas de cessação e exclusão indicam premissas negativas e estas são taxativas, sendo assim, devem ser interpretadas de modo restritivo, pois, a sua aplicação gera consequências sérias para a pessoa que solicita a condição de refugiado ou já possui esse *status*.

Por fim, no art. 39 da Lei nº 9.474/97 estão previstas as situações em que o refugiado perde esse *status*, no inciso I tem-se a renúncia, ou seja, a pessoa abdica desta condição, já o inciso II prevê a situação que a pessoa se utilizou de fundamentos falsos para que fosse reconhecido como refugiado ou ainda a existência de informações que se fossem conhecidas antes da concessão do refúgio ensejariam a negação da condição de refugiado. Além disso, o inciso III prevê que a perda do status de refugiado quando o indivíduo pratica atos contra a

⁵⁴ *Ibidem*.

segurança nacional ou a ordem pública e o inciso IV dispõe que a saída de território nacional sem a prévia autorização do Estado brasileiro enseja o fim desta condição.

Neste contexto, o parágrafo único do art. 39 da Lei nº 9.474/97 estipula que aquelas pessoas que perdem sua condição de refugiado em virtude dos incisos I e IV serão submetidos às legislações referentes aos migrantes. Por outro lado, os indivíduos que praticam as ações previstas nos incisos II e III serão enquadrados nas medidas compulsórias da Lei nº 13.445/17, também conhecida como Lei de Migração.

Diante da assinatura de documentos internacionais e do reconhecimento da condição de refugiados no Brasil, é fundamental analisar o desenvolvimento da defesa dos direitos humanos dos refugiados no âmbito nacional. Logo, o próximo capítulo examinará a evolução dos direitos dos refugiados no Brasil, a importante incorporação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, a necessidade de ampliação do conceito de refugiados, os principais dispositivos nacionais utilizados na proteção dos refugiados e a atuação do CONARE.

2 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Dando continuidade, o presente estudo explora a proteção internacional e nacional dos refugiados, o desenvolvimento do refúgio no Brasil, as normas utilizadas pelo ordenamento jurídico brasileiro para garantir a segurança dos refugiados e a atuação do Comitê Nacional para os Refugiados. Desse modo, este capítulo é primordial para o prosseguimento desta pesquisa, pois, ele construirá a base para o estudo da efetividade das políticas públicas e medidas de acolhimento voltadas para a recepção dos refugiados no Brasil.

2.1 OBSERVAÇÕES ACERCA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

No âmbito internacional, a proteção dos refugiados é assegurada pelo direito internacional dos refugiados, o qual busca garantir a defesa e a preservação dos direitos humanos das pessoas que foram obrigadas a fugir do seu país de origem por questões de perseguições e não possuem mais proteção desses. Neste cenário, o órgão responsável pela salvaguarda dos refugiados no mundo e nos países é o Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR).

Portanto, a atuação do ACNUR se fundamenta nos princípios da cooperação internacional e da solidariedade entre os países, visto que ele não possui um local próprio para proporcionar a proteção dos refugiados e necessita da ajuda dos Estados para que sejam aplicadas medidas de proteção aos refugiados. Sendo assim, a efetiva defesa destas pessoas depende da ação conjunta de um país aos indivíduos de outro país que se encontram sem proteção, ou seja, os Estados possuem a obrigação de ajudar o ACNUR no exercício de suas atribuições e na execução da sua missão de fiscalização do cumprimento das normas da Convenção de 1951. Inclusive, essa conjuntura está prevista no preâmbulo da Convenção de 1951:

Notando que o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a missão de velar pela aplicação das convenções internacionais que asseguram a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto-Comissário⁵⁵.

Além disso, é necessário frisar que as diligências unilaterais são ineficazes para tentar solucionar a questão dos refugiados, visto a dimensão internacional do fluxo de pessoas entre

⁵⁵ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

as fronteiras dos países. Diante desse cenário, a Convenção de 1951 prevê em seu artigo 35 a atuação colaborativa entre o ACNUR e os Estados:

Os Estados Contratantes obrigam-se a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou com qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções, e em particular a facilitar a sua missão de vigilância da aplicação das disposições desta Convenção⁵⁶.

Por conseguinte, foram criadas diversas medidas para assegurar a proteção internacional dos refugiados, a partir da colaboração internacional e da solidariedade entre os Estados, como por exemplo, a implantação de políticas de acolhimento, reassentamento solidário, programas de repatriação voluntária, entre outros. Vale ressaltar que o autor José Casalta Nabais⁵⁷ destaca que a solidariedade pode possuir uma perspectiva objetiva, a qual se volta para a relação de pertencimento, partilha e co-responsabilidade que interliga as pessoas à sorte e aos demais integrantes da comunidade; ou uma perspectiva subjetiva que se refere ao sentimento, ética social e a consciência coletiva das pessoas.

Neste contexto, o princípio da solidariedade também possui uma importante influência na concessão do refúgio, pois, quando um Estado reconhece a condição de refugiado, ele assume diversas obrigações e, excepcionalmente, alguns países não conseguem assumir sozinhos esses encargos, ocorrendo a partilha de responsabilidades e, de acordo com sua condição econômica, os gastos e as adversidades. Ademais, os países também prometem que não fecharão suas fronteiras para as pessoas que necessitam de refúgio.

Paralelamente a isso, a proteção internacional dos refugiados também é regida pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, os quais apresentaram o conceito universal de refugiados, instituíram as condições mínimas de subsistência para os refugiados que os países signatários devem assegurar e os direitos dos refugiados. Neste contexto, é primordial salientar o direito do refugiado de não ser devolvido ao seu país de origem no qual sofre perseguições à sua liberdade ou vida.

A partir dessa prerrogativa, é constituído o princípio da não devolução, também conhecido como *non-refoulement* e está expressamente disposto no artigo 33, n. 1 da Convenção de 1951, ele prevê que:

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam

⁵⁶ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁵⁷ NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade: algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas⁵⁸.

Esse princípio também pode ser encontrado no artigo 3º da Convenção das Nações Unidas contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984)⁵⁹ e no artigo 16 da Convenção Interamericana para Proteção contra o Desaparecimento Forçado (1994)⁶⁰. Esses documentos internacionais proíbem a extradição ou expulsão dos refugiados para os países que possam sofrer qualquer tipo de tratamentos ou penas cruéis ou tortura ou quando existirem motivos contundentes acerca da possibilidade que a pessoa sofrerá um desaparecimento forçado.

Tendo em vista as incertezas que rondam e ameaçam a vida dos refugiados, o princípio da não devolução é considerado uma ferramenta que garante a proteção contra a devolução dos indivíduos para o local que esteja sofrendo perseguição ou outro Estado que sua vida ou liberdade esteja em risco. Vale ressaltar também que o princípio do *non-refoulement* se mostra indispensável para o sistema internacional de proteção dos refugiados e sua ausência causa uma interferência direta na efetividade da defesa internacional dos refugiados. Neste sentido, o autor José Francisco Sieber Luz Filho salienta que “trata-se de princípio inerente à proteção internacional do refugiado, compreendido pela doutrina como o pilar de sua aplicabilidade. Na ausência do princípio a proteção internacional resta vazia e ineficiente”⁶¹.

Outro ponto fundamental para a proteção internacional dos refugiados foi a ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, pois, a partir destes os países assumem a obrigação internacional de salvaguardar os refugiados, devendo garantir a acolhida e abrigo destas pessoas em seus territórios e obedecer ao princípio da não devolução. Caso não cumpram

⁵⁸ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁵⁹ Art. 3º: “I. Nenhum Estado parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura; II. A fim de determinar a existência de tais razões, as autoridades competentes levarão em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, quando for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de violência sistemáticas, graves e maciças de direitos humanos.” Fonte: BRASIL. Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. **Diário Oficial da União**, 18 de fevereiro de 1991.

⁶⁰ Art. 16: “1. Nenhum Estado Parte expulsará, entregará ou extraditará uma pessoa para outro Estado quando existam motivos sérios para crer que ele ou ela estaria em perigo de ser submetido a um desaparecimento forçado.”. Fonte: BRASIL. Decreto nº 8.767, de 11 de maio de 2016. Promulga a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, firmada pela República Federativa do Brasil em 6 de fevereiro de 2007. **Diário Oficial da União**, 11 de maio de 2016.

⁶¹ FILHO, José Francisco Sieber Luz. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 179.

as obrigações assumidas e/ou as normas trazidas por esses documentos, os países signatários podem ser responsabilizados internacionalmente.

Paralelamente a isso, é fundamental salientar que a proteção internacional dos refugiados busca abarcar todas as pessoas que estão necessitando da condição de refugiado. Desse modo, o ACNUR possui um papel primordial para a acolhida desses indivíduos, inclusive ele analisa se o solicitante do refúgio precisa de uma proteção especial, ou seja, se a pessoa está no subgrupo de vulneráveis que é formado por crianças desacompanhadas, mulheres, idosos e indivíduos com necessidades especiais. Além disso, tal agência recomenda uma série de medidas específicas para essas pessoas e políticas de acolhimento, ademais, atuando juntamente com o Estado para assegurar que os indivíduos do grupo de vulneráveis sejam devidamente recebidos e amparados.

Ademais, vale enfatizar que além da proteção internacional, existem também os sistemas específicos de proteção aos refugiados e os gerais de direitos humanos. Conseqüentemente, o Brasil está inserido no sistema americano de proteção de direitos humanos, o qual se volta para a defesa dos direitos humanos nas Américas e possui como principal documento a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica.

Por fim, conclui-se que os principais responsáveis pela efetividade da proteção internacional dos refugiados são o ACNUR e os Estados. Portanto, o próximo tópico analisará detalhadamente o trabalho realizado pelo ACNUR na proteção internacional dos refugiados

2.1.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi instituído pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1950, constituído como um órgão subsidiário com competência para operar de forma independente. Entretanto, ao realizar suas atividades ele precisa observar as normas estabelecidas pela Assembleia Geral e pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o qual possui como objetivo principal a efetividade da proteção internacional dos refugiados e a busca por soluções permanentes para as questões dos refugiados.

O Estatuto do ACNUR⁶² estabelece que as atividades desempenhadas por este órgão possuem caráter humanitário, social e apolítico. Ademais, ele engloba circunstâncias legais, de

⁶² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto do ACNUR**. Genebra: ONU, 1950. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_AC

assistência e diplomáticas dos refugiados. Sendo assim, sua atuação pode ser dividida em dois segmentos, o primeiro se volta para a adesão de parâmetros internacionais de tratamento dos refugiados e a implantação destes padrões em diversas áreas da vida dos refugiados, como por exemplo, moradia, educação e liberdade de circulação; já o segundo segmento abarca medidas que assegurem a não devolução dos refugiados ao Estado que sofreu perseguições.

Como destacado anteriormente, uma das principais finalidades do ACNUR é encontrar soluções duráveis para as situações envolvendo refugiados, desse modo, ele possui três estratégias para conseguir implantar tais medidas, a primeira é a repatriação voluntária a qual acontece quando o refugiado retorna para seu Estado de origem após cessarem os motivos que ocasionaram a sua partida. Entretanto, quando essa medida não é possível, o ACNUR se volta para o segundo recurso que é a integração local, ou seja, ele auxiliará o refugiado na sua inserção e adaptação a comunidade do país que o acolheu. A última estratégia que pode ser empregada pelo ACNUR é o reassentamento, na qual o refugiado é enviado para um outro Estado, tendo em vista que o local que se encontra ainda apresenta riscos para sua vida e/ou liberdade ou o indivíduo não está conseguindo se adaptar.

Vale frisar que a atuação do ACNUR não se restringe apenas à proteção dos refugiados, ele também trabalha na prevenção de situações que ocasionam novos fluxos migratórios, logo, o ACNUR busca extinguir as razões que causam o êxodo dos refugiados. Mas também, este órgão apoia as ações nacionais e internacionais que buscam aprimorar as condições dos Estados de origem dessas pessoas para que elas possam se sentir seguras nestes locais. Outra função importante do ACNUR é a fiscalização da utilização da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 pelos Estados signatários, impedindo que esses documentos sejam empregados de forma restritiva ou inadequada, causando danos à defesa internacional dos refugiados.

Outrossim, o ACNUR desempenha sua função com organizações não governamentais, por meio de parcerias e com outros organismos da ONU que também atuam direta ou indiretamente com a questão dos refugiados, como por exemplo, o Fundo das Nações Unidas para Crianças (UNICEF), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para a Educação. Tal conjuntura está prevista nos artigos 1º, 8º, 10º e 20 do Estatuto do ACNUR, os quais reforçam a competência do ACNUR para celebrar acordos. Neste sentido, a autora Liliana Jubilut salienta:

Tais convênios, e a conseqüente delegação de poderes do ACNUR a terceiros, resultam diretamente do fato de que, apesar de se estar diante de um tema e de um instituto internacional, sua efetivação ocorre a nível nacional, razão pela qual se faz

necessário contar com a colaboração dos governos e das sociedades civis nacionais – especialmente em relação à legislação e ao respeito ao compromisso internacional –, pois sem estes a proteção se torna etérea⁶³.

Por fim, é fundamental destacar que a atuação do ACNUR não se restringe apenas aos refugiados, ou seja, diante de seu caráter humanitário e do crescente aumento na quantidade de pessoas em situações que não se encaixam na definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, o ACNUR teve seu mandato ampliado e passou a englobar também os indivíduos que fogem de um confronto ou de situações que desestabilizam gravemente a ordem pública (conceito ampliado de refugiados trazido pela Convenção Africana e da Declaração de Cartagena), pessoas que se deslocam internamente, apátridas, refugiados ambientais e migrantes econômicos. Tal entendimento é reforçado pela autora Liliana Jubilut que destaca:

[...] com a evolução deste tema, passaram também a ser atendidas as pessoas deslocadas e outras pessoas denominadas ‘de interesse do ACNUR’, que estão em situações análogas às dos refugiados, como os mencionados deslocados internos e os apátridas, por exemplo⁶⁴.

Depois de analisar o início e evolução do direito internacional dos refugiados e da proteção internacional destas pessoas, o presente estudo abordará a defesa dos refugiados no cenário nacional. Desse modo, o próximo tópico debaterá o desenvolvimento da proteção dos refugiados no Brasil, os principais dispositivos legais acerca desta temática e a atuação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), visto que este órgão possui uma função essencial na concessão de refúgio no Brasil.

2.2 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Inicialmente, é primordial pontuar que a responsabilidade do Estado com a proteção internacional dos refugiados ocorre por meio de três esferas diferentes, a primeira se manifesta com a ratificação dos documentos internacionais sobre os refugiados, a segunda com a atuação interna dos Estados ao assegurar a proteção dos refugiados e a terceira ocorre com a implantação políticas públicas para estes indivíduos⁶⁵. Desse modo, a ONU convoca a necessidade de cooperação dos governos com o ACNUR, não apenas ratificando a Convenção de 1951 e o

⁶³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 33.

⁶⁴ *Ibidem*. p. 153.

⁶⁵ GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, 2010. p. 50.

Protocolo de 1967, mas também adotando as diligências necessárias para a implantação da situação dos refugiados em cada país.

Por conseguinte, o Brasil ratificou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 e promulgou um dispositivo legal específico para a questão dos refugiados no cenário nacional, essa legislação foi estruturada com os representantes do governo brasileiro, os membros do ACNUR e da sociedade. Neste cenário, foi desenvolvida a Lei nº 9.474/97. Ademais, recentemente, foi instituída uma nova lei acerca da migração, a Lei nº 13.445/17, a qual trouxe alguns pontos importantes para auxiliar a Lei nº 9.474/97 na questão dos refugiados.

Sendo assim, o presente tópico irá abordar o avanço do ordenamento jurídico brasileiro na proteção nacional dos refugiados, as principais normas acerca do refúgio no Brasil, os impactos da ratificação dos instrumentos internacionais, a importância da Constituição Federal de 1988 para essa questão, a implantação das diretrizes instituídas pela Lei nº 9.474/97 e as inovações da Lei nº 13.445/17.

2.2.1 A evolução da proteção nacional dos refugiados

Nos anos de 1947 e 1950, a América Latina iniciou uma mudança na questão dos refugiados e nos deslocados pela guerra, tal movimentação ocorreu por meio de acordos com a Organização Internacional dos Refugiados (OIR) a qual foi instituída para resolver a situação dos refugiados após a Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, o governo brasileiro implantou a Comissão Mista Brasil - OIR que seria responsável pela acolhida e auxílio aos refugiados. Ademais, o autor José Henrique Fischel de Andrade salienta que essa delegação também exerceria uma função voltada para a propaganda:

[...] relativa à propaganda: por intermédio da imprensa de todo o país, da radiodifusão e de publicações especializadas, como o folheto Dados sobre a Comissão Mista Brasil – O.I.R., buscou-se esclarecer aos empregadores brasileiros e às autoridades, em geral, a importância e os benefícios resultantes da vinda e contratação de imigrantes⁶⁶.

Por conseguinte, essa temática voltou a ser o foco no governo brasileiro no segundo mandato de Getúlio Vargas (1950-1954), pois, em 1952 foi assinada a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, a qual representou um grande avanço para a questão dos refugiados. Além disso, o Brasil e a Venezuela foram os primeiros países sul-americanos a integrarem o Comitê Consultivo do ACNUR.

⁶⁶ ANDRADE, José Fischel. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 48, v. 1, p. 60-96, 2005. p. 81.

Contudo, apenas em 1961, no governo de Juscelino Kubitschek, foi promulgada a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, mesmo assim, o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a ratificar esse documento. Entretanto, em virtude da instauração da ditadura militar (1964-1985) no Brasil, houve um regresso na acolhida dos refugiados e milhares de pessoas fugiram do país por conta de perseguições políticas. Neste cenário, o cardeal Dom Eugênio de Araújo Sale destaca que “às vezes, tinha que acompanhar pessoalmente, até o embarque no aeroporto, os refugiados que tinham obtido, através do ACNUR, autorização para viajar a outros países. Temia que os sequestrassem no caminho”⁶⁷.

Diante desta conjuntura, o ACNUR firmou um acordo com a gestão brasileira e instituiu um escritório *ad hoc* no Rio de Janeiro, no entanto, o Brasil não reconhecia o ACNUR como um órgão subsidiário da ONU. Logo, neste período, a sua atuação era bastante restrita e se resumia basicamente no reassentamento dos refugiados que adentravam no território nacional, visto que no pacto ajustado entre o ACNUR e o Brasil, o país manteve a reserva geográfica da Convenção de 1951. Sendo assim, a nação apenas aceitaria refugiados oriundos da Europa e não abrigaria indivíduos que não apoiavam os governos autoritários.

Conseqüentemente, o ACNUR precisou atuar de forma camuflada para garantir a proteção dos refugiados. Para isso, contou com o auxílio de outros órgãos defensores dos direitos humanos, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e a Comissão Pontifícia Justiça e Paz. Portanto, fica claro o significativo papel desempenhado pela Igreja Católica na proteção dos refugiados neste período.

Com o término da ditadura militar, a redemocratização do Brasil e a estruturação da Constituição de 1988, o país apresentou um grande desenvolvimento na proteção nacional dos refugiados e assumiu vários compromissos voltados para a defesa dos direitos humanos. Desse modo, o Brasil o ACNUR como um organismo da ONU, o qual conseguiu que o governo brasileiro retirasse a reserva geográfica da Convenção de 1951, assim, o Brasil passou a receber refugiados não-europeus. Além disso, os direitos dos refugiados foram ampliados e estruturou a Portaria nº 394 de 1991 a qual fixava um processo interno para o reconhecimento da condição de refugiados.

Diante disso, em 1992, o país empregou pela primeira vez o conceito ampliado de refugiados definido pela Declaração de Cartagena (1984). Já no ano de 1997, o Brasil

⁶⁷ SALES, Dom Eugenio de Araujo. A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei n. 9.474/97. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 62-29. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 64.

internalizou as normas da Convenção de 1951 e elaborou a Lei nº 9.474/97, a qual aborda de forma específica a questão do refúgio. Visto isso, a autora Liliana Jubilut celebra esse dispositivo, pois, ele representa “o marco da plenitude da proteção aos refugiados no Brasil”⁶⁸.

Por meio da Lei nº 9.474/97, o Brasil determinou parâmetros próprios para reconhecer o *status* de refugiado e estabeleceu um mecanismo de elegibilidade. Além disso, o governo brasileiro criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), ou seja, foi instituído um organismo para atuar juntamente com a Administração Pública no procedimento da concessão de refúgio e auxiliar na estruturação de políticas públicas voltadas para a integração dos refugiados.

Nesta conjuntura, em virtude de questões orçamentárias, da evolução na proteção nacional dos refugiados e da pequena quantidade de refugiados no país, o escritório do ACNUR foi retirado do Brasil e ele ficou subordinado ao escritório Regional para o Sul da América Latina do ACNUR, localizado em Buenos Aires. Porém, em 2004, diante da necessidade de assegurar um amparo mais eficiente às medidas adotadas pela gestão brasileira, esse órgão internacional firmou novamente um escritório no Brasil.

Por fim, conclui-se que o Brasil além de incorporar as legislações internacionais voltadas para a defesa internacional dos refugiados, ele também elaborou um dispositivo legal próprio para embarcar questões envolvendo esta temática. Portanto, o próximo tópico analisará os principais dispositivos legais instituídos no ordenamento jurídico brasileiro para a proteção dos refugiados.

2.2.2 A integração da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 no ordenamento jurídico brasileiro

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados foi aceita em 28 de julho de 1951, entretanto, apenas em 1957, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil se manifestou acerca da necessidade de ratificação deste documento com a ressalva geográfica, ou seja, o país somente receberia refugiados provenientes do continente europeu. Por conseguinte, o documento internacional foi enviado pelo Presidente da República para aprovação do Congresso Nacional.

⁶⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 175.

Contudo, o relator da Comissão de Constituição e Justiça, o deputado Joaquim Duval propôs que fossem excluídos os artigos 15 e 17 da Convenção de 1951⁶⁹, os quais traziam o direito de livre associação e de exercício de atividade profissional assalariada. Tais dispositivos, segundo o relator, favoreceriam os refugiados e prejudicariam os demais estrangeiros residentes em território nacional. Assim, seguindo a linha dessa proposta, a Comissão de Relações Exteriores aprovou as alterações sugeridas pelo relator.

Por conseguinte, o texto do projeto do decreto legislativo acerca da Convenção de 1951 foi aprovado pelo Congresso Nacional. Assim, em 1960, a carta de ratificação desse documento foi depositada na sede da ONU em Nova Iorque. Visto isso, a Convenção de 1951 foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961⁷⁰.

Paralelamente a isso, conforme ressaltado anteriormente, a Convenção de 1951 também possuía uma reserva temporal, ou seja, a definição de refugiado trazida neste documento apenas englobaria as pessoas que foram vítimas dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Entretanto, em virtude do surgimento de novos fluxos migratórios forçados e da necessidade de incluir essas pessoas no conceito de refugiados, foi instituído o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados em 1967, o qual removeu a restrição temporal prevista pela Convenção de 1951.

No Brasil, a incorporação deste instrumento apenas aconteceu em 1971, quando o Ministério das Relações Exteriores sugeriu a exclusão das restrições acerca dos artigos 15 e 17

⁶⁹ “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. 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.” Fonte: AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁷⁰ BRASIL. Decreto nº 50.125, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. **Diário Oficial da União**, 30 de janeiro de 1961.

da Convenção de 1951. Todavia, ele pontuou a necessidade de permanência da reserva do parágrafo 2º do artigo 17, pois tal dispositivo conflitaria com o artigo 353 da Consolidação de Leis do Trabalho. Ainda em seu parecer, o Ministério das Relações Exteriores pontuou a necessidade de retirada da limitação geográfica e temporal, tendo em vista as novas ondas de migrações e a grande quantidade de pessoas que não se enquadravam no conceito de refugiados da Convenção de 1951.

Após essa manifestação, a Presidência da República enviou para o Congresso Nacional o projeto do decreto legislativo sobre o Protocolo de 1967, no entanto, não pontuou a retirada da reserva geográfica. Diante disso, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 93 que permitia a incorporação do Protocolo de 1967 e alterou as restrições anteriormente implantadas nos artigos 15, 17, §§1º e 3º da Convenção de 1951. Em seguida, a carta de adesão a este instrumento foi entregue em 1972 no Secretariado-Geral das Nações Unidas.

Sendo assim, no ordenamento jurídico brasileiro, foi promulgado o Decreto nº 70.946 de 7 de agosto de 1972⁷¹, o qual anexa o Protocolo de 1967. Entretanto, tal dispositivo não faz nenhuma menção a retirada das restrições dos supracitados artigos da Convenção de 1951. Neste cenário, a questão das reservas dos artigos da Convenção de 1951 se transformou em uma obscuridade, visto que internamente não houveram alterações.

Neste contexto, apenas em 1987 foi abordada a restrição geográfica, por meio do Decreto nº 98.602 de 19 de dezembro de 1989⁷², porém, este instrumento manteve a exclusão dos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951. Tal conjuntura somente foi alterada em 1990, depois de diversas negociações entre o Encarregado da Missão do ACNUR e o governo brasileiro, quando foi promulgado o Decreto nº 99.757 de 29 de novembro de 1990⁷³.

No entanto, foi criada uma inquietação, tendo em vista que esse último decreto previa o cumprimento integral da Convenção de 1951, porém, internacionalmente, o Brasil continuava com a restrição do parágrafo §2º, do artigo 17 da Convenção de 1951. Essa situação somente foi resolvida quando o Ministério das Relações Exteriores, por meio de correspondências, admitiu o erro técnico e garantiu que a Convenção estava sendo integralmente. Dando

⁷¹ BRASIL. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. **Diário Oficial da União**, 8 de agosto de 1972.

⁷² BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, 20 de dezembro de 1989.

⁷³ BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, 30 de novembro de 1990.

continuidade, será estudada a importância da Constituição Federal de 1988 para a proteção nacional dos refugiados.

2.2.3 A Constituição Federal de 1988

Após o término do regime militar e o início da redemocratização do Brasil, as fronteiras foram gradualmente se abrindo e o país começou a elaboração de uma nova Constituição Federal. Diante disso, a Constituição Federal de 1988⁷⁴, também conhecida como a Constituição Democrática⁷⁵, possui uma forte influência dos novos movimentos sociais e políticos que surgiram depois do fim do governo militar e estabelece uma perspectiva voltada para a proteção dos direitos humanos. Desse modo, logo em seu artigo 1º, ela já pontua a dignidade da pessoa humana como um dos elementos da República e no artigo 3º lista como um dos objetivos principais do país o incentivo ao bem comum sem qualquer tipo de discriminação ou preconceito.

Por conseguinte, no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, estão elencados os fundamentos que orientaram a atuação internacional do Brasil. Neste cenário, a autora Liliana Jubilut pontua que:

[...] pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro⁷⁶.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 5º os direitos fundamentais, dentre estes tem-se o princípio da igualdade, o qual que prevê que:

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 propriedade⁷⁷.

Logo, os refugiados estão compreendidos no termo “estrangeiros”, sendo assim, possuem todos os direitos, deveres e encargos previstos no instrumento constitucional.

⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jan. 2022.

⁷⁵ MILESI, Irmã Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 27-28.

⁷⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 181

⁷⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 abr. 2022.

Portanto, verifica-se que, apesar da Carta Magna de 1988 não atribuir um conceito para os refugiados, ela indica diretrizes legais eficazes para a aplicação do refúgio no Brasil. Visto que ela traz premissas que buscam enaltecer o ser humano e proibir preconceitos, portanto, os refugiados, as pessoas que solicitam essa condição, estrangeiros e nacionais detêm direitos semelhantes que devem ser sempre respeitados.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, §§ 2º e 3º, assegura que as prerrogativas constitucionais não serão excluídas com incorporação de direitos garantidos por tratados internacionais que o país assinar, ou seja, os direitos constitucionais e aqueles extraídos de documentos internacionais atuarão em conjunto para proteger os indivíduos. Vale ressaltar que a Carta Magna de 1988 que os tratados internacionais acerca de direitos humanos serão considerados normas constitucionais, diante disso, fica claro que a Constituição Federal de 1988 instituiu um procedimento misto de incorporação dos tratados internacionais.

Diante disso, o autor Clever Vasconcelos relata:

Os tratados internacionais 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, tratando-se da constitucionalização de tratados e convenções internacionais⁷⁸.

Seguindo este entendimento, a autora Flávia Piovesan destaca:

A Carta de 1988 [...] combina regimes jurídicos diferenciados — um aplicável aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e o outro aplicável aos tratados tradicionais. Esse sistema misto se fundamenta na natureza especial dos tratados internacionais de direitos humanos que — distintamente dos tratados tradicionais que objetivam assegurar uma relação de equilíbrio e reciprocidade entre Estados pactuantes — priorizam a busca em assegurar a proteção da pessoa humana, até mesmo contra o próprio Estado pactuante⁷⁹.

Contudo, a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e outros tratados internacionais referentes aos direitos humanos recepcionados antes das Constituição de 1988, foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro sem o quórum qualificado previsto no artigo 5º, §3º da Carta Magna de 1988. Desse modo, não receberam o *status* de norma constitucional. Diante dessa situação, o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343-1, seguindo o voto do Ministro Gilmar Mendes, estabeleceu que

A discussão em torno do status constitucional dos tratados de direitos humanos foi, de certa forma, esvaziada pela promulgação da Emenda Constitucional no 45/2004, a Reforma do Judiciário (oriunda do Projeto de Emenda Constitucional no 29/2000), a qual trouxe como um de seus estandartes a incorporação do §3º ao art. 5º, (...). Em

⁷⁸ VASCONCELOS, Clever. Refugiados no Brasil. In: PINTO, Eduardo et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. 1 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 486.

⁷⁹ PIOVESAN, Flávia. O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 3. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

termos práticos, trata-se de uma declaração eloqüente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais. Não se pode negar, por outro lado, que a reforma também acabou por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico⁸⁰.

Em virtude disso, foi estabelecido que as legislações de direito internacional dos direitos humanos, mesmo que incorporadas antes da Emenda Constitucional nº 45/2004 diferenciam-se das leis ordinárias que abordam questões acerca dos direitos humanos, logo, serão consideradas normas supralegais, ou seja, na hierarquia de leis do ordenamento jurídico brasileiro, elas estão abaixo da Constituição Federal de 1988 e acima das outras normas.

Dando seguimento, o próximo tópico examinará a Lei nº 9.474/97, a qual possui uma grande importância para a evolução da proteção nacional dos refugiados, visto que foi o primeiro instrumento que abordou a questão da concessão do refúgio no Brasil de forma específica.

2.2.4 Considerações acerca da Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio)

Mesmo o Brasil incorporando os documentos internacionais voltados para a proteção dos refugiados e possuindo uma Carta Magna voltada para os valores e garantias fundamentais do ser humano, as medidas recomendadas pelo ACNUR não foram implantadas de forma efetiva para assegurar a proteção nacional dos refugiados. Diante disso, se tornou extremamente necessária a elaboração de um dispositivo legal interno que abordasse a situação dos refugiados.

Neste cenário, após diversas pressões da sociedade civil e do ACNUR, o governo brasileiro estruturou a Lei nº 9.474/97⁸¹, a qual foi confeccionada juntamente com os membros do ACNUR durante o Programa Nacional de Direitos Humanos de 1966. Nesta conjuntura, o Congresso Nacional desempenhou um papel fundamental para a aprovação deste projeto, pois ele acatou as demandas da população e mediou as conversas com os órgãos envolvidos na proteção nacional dos refugiados. Portanto, pode-se afirmar que essa lei é “o resultado jurídico

⁸⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário 466.343-1/SP**. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Ministro Cezar Paulo. 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14716540/recurso-extraordinario-re-466343-sp/inteiro-teor-103105487>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

⁸¹ BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, 23 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

e histórico da tensão e da relação entre atores sociais diretamente implicados nas questões relativas ao refúgio no Brasil”⁸².

A Lei nº 9.474/97 instituiu diversas medidas para a efetivação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, definiu parâmetros para o reconhecimento da condição de refugiado, o procedimento de concessão do refúgio e determinou a constituição do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Conforme salientado anteriormente, essa legislação também indicou no seu artigo 1º o conceito de refugiados, o qual combinou a definição clássica de refugiado (Convenção de 1951) e a ampliada pela Declaração de Cartagena (1984).

Vale ressaltar ainda, que a Lei nº 9.474/97 foi além do conceito estendido trazido pela Declaração de Cartagena (1984) e incluiu como refugiados as pessoas que foram obrigadas a deixar seu país de origem em virtude de violações de direitos humanos. Por conta disso, a legislação brasileira foi considerada como “uma das mais avançadas e protetoras do continente americano em relação ao Direito Internacional dos Refugiados”⁸³.

Paralelamente a isso, a Lei nº 9.474/97 foi subdividida em títulos que trazem diversos aspectos sobre o refúgio, como a conceituação do refúgio, o princípio da não devolução, o procedimento de concessão do refúgio, a criação e composição do CONARE, os reflexos da extradição e expulsão, os casos que ocasionam a cessação e perda da condição de refugiados e as soluções permanentes para a acolhida dos refugiados. Outro ponto primordial abordado por esse instrumento foi a obrigação dela ser interpretada de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 e demais documentos internacionais referentes à defesa dos direitos humanos que o Brasil seja signatário.

Reforçando a importância da Lei de Refúgio, a autora Liliana Jubilut frisa que neste dispositivo legal “vislumbra-se a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil”⁸⁴. Além disso, a autora enaltece:

Pelo exposto, verifica-se que a lei nacional é uma evolução do sistema internacional de proteção aos refugiados, inovando no estabelecimento de um procedimento claro e sistematizado, por meio da criação do CONARE, de análise de solicitações de refúgio,

⁸² MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, 2010. p. 25.

⁸³ ALARCÓN, Pietro de Jesus Lóra; TORRES, Daniel Bertolucci. O direito dos refugiados e a metodologia e prática brasileira de atendimento a requerentes de refúgio. Uma análise crítica constitucional para avançar na efetivação dos direitos humanos. In: PINTO, Eduardo et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 496.

⁸⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 191.

que combina as necessidades do governo e dos refugiados e expandindo as hipóteses de concessão de refúgio⁸⁵.

Em contrapartida, a Lei 9.474/97 também possui alguns aspectos negativos, como a ausência de previsão expressa dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados, assim, ela apenas pontua os direitos dispostos na Convenção de 1951 e que os refugiados possuem as mesmas prerrogativas dos estrangeiros no território brasileiro. Em vista disso, os refugiados estavam sem o escudo complementar oferecido no âmbito interno.

Outra lacuna da Lei de Refúgio no Brasil foi a falta de previsão legal acerca da possibilidade de intervenção do poder judiciário no procedimento de concessão de refúgio, assim, as pessoas que solicitam o refúgio ou adquirem a condição de refugiados não têm conhecimento acerca do direito de acesso ao poder judiciário em caso de lesões aos direitos humanos. Nesse contexto, a autora Liliana Jubilut enfatiza outro aspecto desta questão:

Ademais, tal previsão poderia significar um aumento de casos referentes ao reconhecimento do status de refugiado que chegam ao Poder Judiciário, fato este que poderia remediar a mencionada escassez de decisões judiciais no Brasil acerca do tema e auxiliar na correção dos problemas nas poucas decisões existentes⁷⁸.

Ainda no que se refere a esse diploma legal, é primordial salientar que ela possui um papel fundamental para a proteção nacional dos refugiados e no desenvolvimento do procedimento de concessão do *status* de refugiado. Por conseguinte, a promulgação da nova Lei de Migração e a revogação do Estatuto do Estrangeiro contribuíram bastante para potencializar o progresso da Lei nº 9.474/97.

2.2.5 A Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração)

A Lei nº 13.445/2017 ou Lei de Migração⁸⁶ entrou em vigor no dia 24 de maio de 2017 e revogou o Estatuto do Estrangeiro, o qual foi elaborado em 1980 durante o regime militar brasileiro e estabelecia uma política migratória bastante restrita, desse modo, os imigrantes eram considerados possíveis perigos para o desenvolvimento do Brasil. Logo, a Lei de Migração foi editada para atender as demandas dos novos fluxos migratórios e a necessidade de inclusão de medidas mais acolhedoras.

Por conseguinte, o novo diploma legal trouxe uma visão totalmente diferente do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/81), instituindo uma visão voltada para os direitos

⁸⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 195.

⁸⁶ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei da Migração. **Diário Oficial da União**, 25 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acesso em: 1 mai. 2022.

humanos. Ademais, a Lei nº 13.445/2017 dispõe acerca de princípios humanitários para a administração da questão migratória no Brasil, dentre eles é válido pontuar o princípio da não discriminação, da acolhida humanitária e da universalidade dos direitos humanos (artigo 3º); e, aborda aspectos referentes à documentação do migrante (artigo 5º), visto (artigos 6º a 18), moradia (artigos 30 a 36), entre outras matérias.

Além disso, a Lei de Migração seguiu as mesmas garantias e direitos assegurados na Lei de Refúgio. Diante disso, esses diplomas legais agora possuem uma relação de complementaridade, ou seja, caso alguma situação não esteja prevista na Lei do Refúgio, pode-se aplicar a Lei de Migração. Tal conjuntura favorece bastante o cenário dos refugiados e migrantes no Brasil, pois, o país agora possui duas legislações mais humanitárias e que buscam auxiliar esses indivíduos em todos os aspectos da sua nova vida no território brasileiro.

Paralelamente a isso, é fundamental ressaltar que para ajudar a implementação de medidas para a questão dos refugiados, a Lei 9.474/97 instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o qual auxiliará o ACNUR, o governo brasileiro e a Lei do Refúgio na elaboração de políticas públicas voltadas para auxiliar os refugiados no Brasil e análise dos pedidos de concessão da condição de refugiados. Em vista do importante papel deste órgão, o próximo tópico estudará a criação do CONARE, suas principais atribuições e atuação no reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil.

2.3 A ATUAÇÃO DO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE)

Conforme citado anteriormente, a questão do refúgio é regulamentada pela Lei nº 9.474/97 no Brasil, a qual determina os mecanismos para o reconhecimento, cessação e perda do *status* de refugiados. Nesta conjuntura, esse dispositivo legal também estruturou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e definiu que ele seria o órgão responsável pelo exame e decisão sobre a concessão da condição de refugiado. Entretanto, o CONARE apenas foi efetivamente instituído em 1998.

O CONARE é um órgão interministerial, ligado ao Ministério da Justiça e ao poder executivo, segundo o artigo 14 da Lei nº 9.474/97, que conta com a participação de representantes dos mais diversos ministérios da administração pública e da Cáritas Arquidiocesana, uma organização não governamental que desenvolve ações para a ajuda e defesa dos refugiados no Brasil que representa a sociedade civil. A participação desta organização é extremamente importante, pois apresenta para os demais membros o ponto de vista prático da realidade dos refugiados no Brasil, tendo em vista que as organizações não governamentais trabalham diariamente com essas pessoas.

Também integram esse organismo membros do ACNUR e da Defensoria Pública da União. No entanto, estes apenas dispõem de assentos no CONARE com prerrogativa de voz, não possuindo direito a voto. Neste cenário, o responsável pelo ACNUR no Brasil, André Ramirez afirma que:

[...] o Comitê é importante porque é uma ferramenta institucional, estratégico, para fazer políticas públicas e apoiar o processo de integração dos refugiados. Com a presença de vários ministérios no Comitê, temos a possibilidade de encontrar soluções e avançar no processo multidimensional de integração de refugiados. Não é um tema somente jurídico, é um tema interdisciplinar⁸⁷.

Por outro lado, destaca-se que o papel do CONARE vai além de examinar e deliberar sobre as solicitações de refúgio no Brasil, ele também é responsável pela confecção de medidas voltadas para a questão do refúgio no território nacional e elaboração de orientações que expliquem as informações encontradas na Lei nº 9.474/97⁸⁸, conforme extrai-se do Título III, artigos 11 a 16 da lei supracitada. Vale ressaltar que as atribuições de analisar e decidir sobre a concessão da condição de refugiado são discutidas e deliberadas durante os encontros colegiados do CONARE. Nestes encontros, os representantes do governo (membros dos ministérios) possuem seis votos e a sociedade civil (representada pela ONG supracitada) tem um voto, logo, a decisão acerca da concessão ou não do refúgio é formada por maioria simples.

O CONARE também possui um papel fundamental na elaboração de diligências voltadas para os refugiados no Brasil, essa atribuição se concretiza através de resoluções promulgadas por ele, as quais são confeccionadas em colaboração com o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Atualmente, são encontradas treze resoluções normativas em vigor que abordam os mais diversos temas, como por exemplo, os modelos para os documentos necessários para a solicitação da condição de refugiado e as diretrizes para a concessão provisória do refúgio. Além disso, outra função essencial desse órgão é a efetivação das soluções permanentes trazidas pela Lei do Refúgio, tal atividade reflete a importância da interdisciplinaridade do CONARE, visto que ela permite debater melhor e organizar os principais aspectos acerca da acolhida dos refugiados no Brasil.

Para que seja melhor compreendida a interdisciplinaridade do CONARE, é apresentado o seguinte exemplo: o Ministério do Trabalho é um integrante ativo do Comitê e vem produzindo cursos de trabalho para a inserção dos refugiados no mercado de trabalho. Em

⁸⁷ RAMIREZ, André *apud*. SILVA, César Augusto. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 180.

⁸⁸ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Cartilha para solicitantes de refúgio no Brasil**. Genebra: ACNUR, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil.pdf?view=1>. Acesso em: 5 mai. 2022.

paralelo, a Defensoria Pública da União que é um membro auxiliar do CONARE desenvolveu um Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva, o qual aconselha a Polícia Federal a tirar a palavra “refugiados” dos documentos de identificação e colocar “residente - Lei nº 9.474/97”, pois, essa mudança evita tratamentos discriminatórios que infelizmente acontecem quando leem o termo “refugiado”⁸⁹.

Neste cenário, é válido pontuar que o CONARE ainda possui alguns problemas na efetivação de políticas públicas, o autor César Augusto S. da Silva relata que essas limitações ocorrem por conta dos “desafios relacionados aos procedimentos das autoridades de fronteira, ao orçamento público para o tema e aos recursos humanos para a execução de políticas públicas”⁹⁰. Diante disso, o próximo capítulo examinará a implantação de políticas públicas no Brasil, o cenário atual dos refugiados no país e a efetividade das políticas públicas brasileiras voltadas para os refugiados. Ademais, será realizada uma análise crítica acerca da ineficácia e escassez de políticas públicas para os refugiados no Brasil.

⁸⁹ SILVA, César Augusto. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 181-182.

⁹⁰ *Ibidem*. p. 191.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS REFUGIADOS NO BRASIL

O presente estudo já analisou a evolução da internacionalização dos direitos humanos dos refugiados e os principais aspectos da proteção dos refugiados no Brasil. Portanto, para o seguimento deste trabalho, é primordial sair do campo fático e se voltar para a realidade dos refugiados no Brasil. Desse modo, o presente capítulo examinará como são elaboradas as políticas públicas brasileiras, a conjuntura atual dos refugiados no Brasil, e, por fim, será feita uma análise crítica sobre a efetividade das políticas públicas desenvolvidas para os refugiados.

3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Quando desembarcam no Brasil, os refugiados encontram diversas adversidades por conta das questões culturais, do idioma e do preconceito. Logo, o país receptor deve oferecer toda a ajuda necessária para que eles consigam se integrar com a comunidade local e assegurar a efetivação dos direitos humanos garantidos pelos instrumentos internacionais e nacionais. Diante desse cenário, a implantação de políticas públicas pelo governo brasileiro e a atuação das organizações não governamentais são fundamentais para a inclusão dos refugiados.

Essa conjuntura demonstra que as políticas públicas brasileiras são desenvolvidas através de uma estrutura tripartite, a qual é formada pela sociedade, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pela Administração Pública. Assim, para assegurar uma atuação governamental mais direcionada, foi instituída a Lei 9.474/97 que determinou a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) o qual possui como principais funções a análise das solicitações de refúgio e a coordenação de políticas públicas voltadas para o acolhimento dos refugiados no Brasil. Por conseguinte, se torna primordial abordar mais detalhadamente os principais aspectos das políticas públicas brasileiras.

Desse modo, é necessário apresentar os principais conceitos de políticas públicas, tendo em vista que essas definições servirão como bases para a construção de um estudo mais aprofundado acerca da implantação das políticas públicas pelo governo brasileiro. Inicialmente, a autora Maria Paula Dallari Bucci ensina que “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”⁹¹. Neste contexto, a autora Patrícia Helena Massa-Arzabe pontua que

[...] as políticas públicas podem ser colocadas, sempre sob o ângulo da atividade, como conjuntos de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes, notadamente plasmados na distribuição

⁹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoas viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem usos desses recursos⁹².

Ante o exposto, pode-se sintetizar que as políticas públicas são ações desenvolvidas pelo Estado que buscam concretizar direitos fundamentais e demandas sociais. Sendo assim, o Estado possui o dever de garantir que a população, incluindo estrangeiros e refugiados, tenha acesso aos direitos sociais previstos no Capítulo II, do Título II, nos artigos 6º e 7º da Constituição Federal de 1988.

Por conseguinte, no artigo 6º são encontradas as garantias fundamentais coletivas estabelecidas pelo Estado para que as pessoas consigam ter qualidade de vida e viver de forma digna, dentre elas estão moradia, educação, segurança, alimentação, saúde, entre outros. Vale ressaltar ainda que este rol encontrado no dispositivo supracitado é exemplificativo, logo, podem existir outras prerrogativas que não estão listadas no artigo 6º. Já no artigo 7º são elencados os direitos sociais dos trabalhadores como por exemplo o acesso ao seguro-desemprego, o fundo de garantia do tempo de serviço, entre outros.

Nesta conjuntura, é perceptível que diversos juristas, como o autor Luiz Francisco Aguilar Cortez⁹³, associam as políticas públicas somente aos direitos sociais, defendendo uma visão restritiva acerca dessas medidas. Todavia, as políticas públicas abrangem todos os aspectos da vida pessoal e pública da sociedade, tendo em vista que o Estado possui diversos âmbitos de atuação e deve assegurar que todas as perspectivas relevantes da existência e relações das pessoas e da sociedade estejam resguardadas. Tal entendimento é reforçado pelo autor Gustavo de Mendonça Gomes no seguinte relato:

O Estado brasileiro possui múltiplos focos de ação, não sendo demasiado afirmar que todos os domínios relevantes da vida privada e pública encontram algum tipo de normatização traçada pela Carta Magna ou por norma de inferior hierarquia, desde a vida privada (casamento, poder familiar, sucessão), acordos entre particulares, atividades profissionais, passando pelo relacionamento interpessoal, até os liames entre os indivíduos e o Estado, e mesmo deste com todas as demais pessoas e entidades, inclusive direito internacional⁹⁴.

Entretanto, como o supracitado autor salienta, a conexão entre as políticas públicas e os direitos sociais não pode ser ignorada, pois, esses institutos estão interligados desde a sua

⁹² MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 63.

⁹³ CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. Outros limites ao controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 285-307.

⁹⁴ GOMES, Gustavo de Mendonça. **Políticas públicas no estado contemporâneo e controle jurisdicional: base legal e elementos formadores**. Curitiba: Juruá, 2015.

origem histórica e grande parte das ações adotadas pelo Estado brasileiro são voltadas para a proteção e concretização das prerrogativas coletivas. Ademais, a influência estatal na vida das pessoas não ocorre somente com a prestação de serviços públicos, ou seja, o Estado também induz certas condutas dos indivíduos, visando alcançar determinados interesses estatais.

Paralelamente a isso, outra concepção bastante comum é a associação das políticas públicas e do Estado Social, visto que este se caracteriza pela mudança no comportamento e modo de atuação do Estado, o qual passa a intervir na vida dos indivíduos, ser mais vigilante com o bem-estar das pessoas e minimizar as desigualdades socioeconômicas existentes. Desse modo, as políticas públicas são empregadas como ferramentas para a materialização dos direitos fundamentais e melhora nas condições de vida das pessoas.

Cumprido destacar também que as políticas públicas são desenvolvidas pelo Estado com a participação e colaboração de diversos agentes sociais, como por exemplo, organismos, pessoas e grupos. Eles integram o processo de elaboração, implementação e análise dos resultados das ações governamentais. Contudo, o Estado é o sujeito ativo no planejamento e implementação dessas medidas, tendo em vista que elas necessitam de uma esquematização estratégica, ou seja, é preciso avaliar os fatores de um determinado momento e das consequências que serão visualizadas num futuro próximo⁹⁵.

Seguindo essa linha de pensamento, o autor Fernando Aith considera que as políticas públicas são atividades estatais, logo, o Estado é o agente ativo na confecção, planejamento, efetivação e financiamento de tais ações. Neste sentido, o autor ensina que:

A atuação do Estado é essencial e indispensável na elaboração e planejamento das políticas públicas. É o Estado, através de seus Poderes constituídos, que tem a competência constitucional para dar o impulso oficial do que se convencionou chamar de políticas públicas. O próprio termo políticas públicas pressupõe a participação estatal⁹⁶.

Complementando esse entendimento, o autor pontua que, apesar do Estado ser o principal responsável pela confecção e planejamento das políticas públicas, está sendo cada vez mais comum a participação da sociedade civil e organizações não governamentais na implementação dessas medidas. Tal parceria auxilia na plena aplicação das políticas públicas, uma vez que as instituições conseguem criar diversas ações através das ações governamentais

⁹⁵ BUCCI, Maria Laura Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 19.

⁹⁶ AITH, Fernando. Políticas públicas de estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 233.

e alcançar os objetivos coletivos da sociedade, impulsionando o progresso econômico, cultural e social do país⁹⁷.

Delimitados os principais aspectos das políticas públicas, é primordial estudar o ciclo das políticas públicas, tendo em vista que ele possibilita compreender detalhadamente todas as fases da estruturação e execução dessas diligências. Pode-se salientar ainda que através deste procedimento é possível observar as características de cada momento das políticas públicas e a atuação dos agentes sociais em cada etapa da construção das políticas públicas. Neste sentido, o autor Leonardo Secchi pontua que esse circuito “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”⁹⁸.

Por conseguinte, vale ressaltar que o ciclo das políticas públicas é considerado um guia para a elaboração e implementação das políticas públicas, logo, ele estabelece um caminho para o desenvolvimento das políticas públicas que pode ou não ser seguido. Tendo em vista que esse processo é bastante dinâmico e as fases do ciclo podem acontecer fora da ordem, simultaneamente ou se misturar com outras fases. Seguindo esse entendimento, a autora Patrícia Helena Massa-Arzabe salienta que as fases do ciclo das políticas públicas se retroalimentam⁹⁹, ou seja, elas se inter-relacionam e complementam durante o percurso.

Portanto, o ciclo das políticas públicas é muito importante para sistematizar as ideias, simplificar as políticas públicas para os agentes sociais e auxiliar os pesquisadores no desenvolvimento de um referencial teórico. Desse modo, é fundamental analisar cada uma das etapas do ciclo das políticas públicas que são: a formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Na formulação de agenda é necessário deliberar quais problemáticas são prioridades para o poder público e analisar os diversos fatores que envolvem essas questões, como por exemplo, a viabilidade de recursos, o custo-benefício, cenário social, a urgência, entre outros. Contudo, vale frisar que a inclusão de uma problemática na agenda não significa que ela será resolvida imediatamente, pois, a agenda é bastante flexível e a formação de projetos está interligada aos elementos supracitados. Portanto, pode-se afirmar que a formulação da agenda “não é um processo lógico-racional e sim um diálogo entre as fontes materiais sociais”¹⁰⁰.

⁹⁷ AITH, Fernando. Políticas públicas de estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 234.

⁹⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p.33.

⁹⁹ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 70.

¹⁰⁰ HAYASHI, Renato. O ciclo de políticas públicas: uma síntese epistemológica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 22, n. 5030, 2017.

Depois da formulação da agenda tem-se a fase da formulação da política, a qual se caracteriza pela busca de alternativas para as problemáticas elencadas na etapa anterior. Nesta ocasião, determina-se o objetivo da política pública, as linhas de ação e as medidas que serão implementadas. Por conseguinte, serão examinadas todas as causas e soluções para diminuir ou eliminar as adversidades em questão. Cumpre salientar ainda, que nesta fase ocorre a destinação de recursos e a apresentação de estudos realizados pelos especialistas das mais diversas áreas acerca dos resultados que podem ser atingidos com a aplicação das estratégias formuladas.

Em seguida, depois de examinar todas as sugestões, os sujeitos envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas precisam decidir o plano de ação que será adotado para a minimização ou eliminação do problema em foco. Além disso, eles estabelecem os recursos que serão destinados e a duração da política pública. Essa é a fase conhecida como tomada de decisão.

A quarta etapa é a da implementação das políticas públicas, nela será executado o planejamento e as soluções serão colocadas em prática. Desse modo, os recursos materiais, orçamentários, tecnológicos e sociais são encaminhados para a execução das políticas públicas. Nessa etapa, tem-se uma transição do mundo fático para o prático. Nesta conjuntura, a autora Luanna Sant'Anna Roncaratti afirma que “a implementação de uma política pública consiste em planejar, estruturar a máquina pública e provisionar todos os insumos necessários à execução”¹⁰¹.

Por último, tem-se a fase da avaliação, a qual é considerada a mais importante para as políticas públicas, pois, nessa etapa será examinada toda implementação, a performance e os resultados das políticas públicas, o que proporciona o aperfeiçoamento de possíveis erros para que as medidas possam alcançar uma maior efetividade e o aprendizado dos agentes envolvidos. Após a análise do nível de êxito das medidas adotadas, é preciso deliberar se essas serão continuadas, canceladas ou corrigidas. Ademais, vale frisar que as avaliações perduram durante toda a existência ou funcionamento das políticas públicas. Outrossim, a autora Patrícia Helena Massa-Arzabe destaca que:

A avaliação, que se dá por vários métodos, vai verificar o impacto da política, se os objetivos previstos estão sendo atingidos e se há algo a ser modificado, isto é, irá aferir a adequação de meios a fins, promovendo a relegitimação ou a deslegitimação da ação pública e também fornecendo elementos para o controle judicial, social ou pelos tribunais de conta¹⁰².

¹⁰¹ RONCARATTI, Luanna Sant'Anna. **Caderno de Políticas Públicas**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2008. p. 38.

¹⁰² MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 70.

Com o término da fase de avaliação, alguns juristas como o autor Leonardo Secchi, pontuam que existe mais uma fase no ciclo das políticas públicas conhecida como a extinção das ações governamentais, logo, o autor ensina que “usando como metáfora o ciclo de vida dos organismos, o ciclo de políticas públicas também tem um fim”¹⁰³. Desse modo, na supracitada etapa, as políticas públicas serão extintas em algumas situações. A primeira se refere a resolução da problemática que as medidas buscavam solucionar, já a segunda hipótese ocorre quando elas são ineficazes para sanar o problema e, por fim, as políticas públicas serão extintas quando a adversidade em questão perde sua relevância e é retirada da agenda governamental.

Por conseguinte, ressalta-se que ciclo das políticas públicas aparenta ser linear e fácil, porém, na prática, ele é influenciado por diversos fatores e suas fases não acontecem de forma linear ou sequencial. Portanto, esse caminho das políticas públicas não é tão simples de ser compreendido, mas é essencial para ajudar a melhorar os procedimentos utilizados, entender o papel de cada um dos agentes envolvidos em cada etapa e averiguar as estratégias adotadas.

Paralelamente a isso, destaca-se que o presente tópico é essencial para a continuidade deste trabalho, visto que nele foi estruturada uma base acerca das políticas públicas no Brasil, a qual será primordial para examinar a questão dos refugiados no Brasil e a efetividade das políticas públicas adotadas para o bem-estar dessas pessoas.

3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAL CONJUNTURA DOS REFUGIADOS NO BRASIL

O Brasil sempre desenvolveu uma atuação pioneira na defesa dos direitos humanos dos refugiados, inclusive foi o primeiro país da América do Sul a ratificar a Convenção de 1951 e integrar o Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Desse modo, a proteção nacional dos refugiados passou por um período complicado durante o regime militar, mas voltou a ganhar destaque no processo de redemocratização do país com a ratificação da Declaração de Cartagena e a elaboração da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu o respeito à dignidade humana e a necessidade de promoção do bem-estar social.

Em seguida, foi elaborada a Lei nº 9.474/97 que determinou a implantação de medidas voltadas para a proteção dos direitos dos refugiados e criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) que é o órgão responsável pelas deliberações acerca da concessão da condição de refugiados e pela estruturação de políticas públicas voltadas para os refugiados. Além da Lei do Refúgio, o Brasil elaborou a Lei nº 13.445/2017, conhecida como a nova Lei de Migrações

¹⁰³ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 53.

que trouxe contribuições fundamentais para romper de vez com as concepções xenofóbicas implantadas durante a ditadura militar. Logo, o Brasil é considerado um país com uma forte estrutura normativa para a proteção dos refugiados.

Por conseguinte, diante da sua legislação desenvolvida e dos recentes fluxos migratórios desencadeados por crises humanitárias, conflitos armados, graves lesões de direitos humanos, entre outras questões, o Brasil tem recebido uma grande quantidade de refugiados. Inclusive, ao analisar a mobilidade humana internacional, percebe-se que, desde 2010, houve um grande aumento nos pedidos de refúgio entre os países da América do Sul. Diante disso, o Brasil vem recebendo muitos haitianos, senegaleses e, neste momento, venezuelanos.

Neste cenário, a 6ª edição da pesquisa Refúgio em Números, divulgada em junho de 2021, apontou que o país recebeu 28.899 solicitações de refúgio em 2020, as quais apresentaram uma diminuição de 65% comparadas ao ano anterior¹⁰⁴. Contudo, isso ocorreu por conta da pandemia mundial ocasionada pela COVID-19, a qual ocasionou a implantação de medidas que restringiram a mobilidade internacional. Ademais, no supracitado ano, o CONARE examinou 63.790 processos e reconheceu 26.577 pessoas como refugiadas no Brasil, ou seja, o Comitê deferiu 24.880 solicitações e ampliou a condição de refugiados para 1.697 pessoas.¹⁰⁵

Conseqüentemente, ao realizar um comparativo com o ano de 2011, o qual foi utilizado como o marco inicial para a pesquisa supracitada, observa-se que o Brasil segue numa crescente de solicitações de concessão do *status* de refugiados. O estudo ainda apresenta uma análise acerca dos pedidos apresentados no ano 2020, assim, verifica-se que 60,2% dos pedidos são de venezuelanos e 22,9% de haitianos. Ademais, 75,5% as solicitações examinadas pelo CONARE foram realizadas nos estados da região norte, principalmente em Roraima que englobou 66,6% do total de solicitações de refúgio em 2020⁹⁷.

Outro aspecto importante extraído da 6ª edição da pesquisa Refúgio em Números é a apresentação de aspectos importante sobre o perfil dos refugiados, como o sexo, nacionalidade e idade. Através desses dados, constata-se uma maior participação de mulheres, crianças e jovens, como por exemplo, 33,8% dos pedidos de refúgio dos venezuelanos foram realizados por pessoas com menos de quinze anos de idade⁹⁷.

Ademais, a supracitada pesquisa trouxe dados sobre o trabalho desenvolvido pelo CONARE na análise e regularização das solicitações de refúgio. Como também, demonstrou que os refugiados necessitam de políticas públicas efetivas, ou seja, eles precisam de ações governamentais eficazes contra os obstáculos sociais encontrados no Brasil.

¹⁰⁴ SILVA, G. et al. Refúgio em Números. 6 ed. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

¹⁰⁵ *Idem.*

Dando continuidade ao presente estudo, é essencial pontuar que os refugiados quando chegam no Brasil se deparam com diversas barreiras, como as burocracias para regularizar sua situação, dificuldade de comunicação, falta de oportunidade no mercado de trabalho, busca por moradia, entre outras. Nesta conjuntura, o acolhimento dos refugiados é realizado pelo Estado, ACNUR e pelas organizações não governamentais certificadas pelo ACNUR. Vale ressaltar que são fornecidos recursos financeiros para essas instituições, tendo em vista que eles desenvolvem um papel essencial no auxílio e acolhida local dos refugiados.

Além disso, ressalta-se que, em 2005, o governo brasileiro instituiu uma rubrica orçamentária federal voltada para o acolhimento dos refugiados, a qual possibilitou a autonomia financeira do CONARE¹⁰⁶. Ademais, os autores Fernando Sergio Tenorio de Amorim e Hugo Marinho Emídio de Barros ensinam que

A criação de rubrica no orçamento da União destinada à acolhida aos refugiados, a partir de 2005, possibilitou a adoção de um programa de proteção que atualmente tem entre seus objetivos a promoção dos direitos de migrantes e refugiados, bem como o fortalecimento do enfrentamento do tráfico de pessoas¹⁰⁷.

Essa colaboração entre o Estado e demais organismos também é essencial na implantação das políticas públicas para os refugiados. Essa conjuntura é ressaltada pelas autoras Lúcia Maria Machado Bógus e Viviane Mozine Rodrigues que salientam

Segundo publicação do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), “Rede Solidária para Imigrantes e Refugiados” (2007, p. 2), no país existem Redes de Proteção que operam na implementação de políticas públicas para os refugiados, somando-se aos esforços e articulações, incorporando várias instituições, entes, personalidades, organizações sociais, universidades, que se unem na luta pela defesa do refúgio, na promoção de políticas públicas e ações solidárias de proteção, assistência e integração dos migrantes e dos refugiados¹⁰⁸.

Sendo assim, as redes de proteção auxiliam no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os refugiados, na criação de outras redes de apoio para os refugiados no país receptor e no fortalecimento de laços entre essas pessoas. Aliás, destaca-se que essas ferramentas foram formadas para a avaliação das migrações internacionais, no entanto, elas também podem ser utilizadas na averiguação das problemáticas ocasionadas pelo refúgio e refugiados.

Paralelamente a isso, as políticas públicas voltadas para os refugiados buscam viabilizar a acolhida dessas pessoas no Brasil e garantir que elas tenham acesso às garantias fundamentais,

¹⁰⁶ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil**: Comentários sobre as decisões do CONARE. Brasília: UNHCR, CONARE, 2007. p. 73.

¹⁰⁷ AMORIM, Fernando; BARROS, Hugo. Refugiados no Brasil e políticas públicas: do custo dos direitos fundamentais à necessidade de efetividade. **Revista Direito e Justiça**, v. 21, n. 41, p. 111-128, 2021. p. 117.

¹⁰⁸ BÓGUS, Lúcia Maria; RODRIGUES, Viviane Mozine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: Histórias e Perspectivas. **Revista Dimensões**, v. 27, p. 101-114, 2011.

sociais e culturais. Neste cenário, a Constituição Federal de 1988 prevê no seu artigo 203 que será fornecida a assistência social para as pessoas que precisarem, logo, esse auxílio é fundamental para a defesa da família, integração à sociedade e ao mercado de trabalho. Por outro lado, a Lei nº 9.474/97, nos seus artigos 43 e 44, dispõe que é necessário um tratamento diferenciado para esses indivíduos, visto que eles estão em uma situação de vulnerabilidade, logo, deve ser facilitada a validação de diplomas, flexibilizadas a entrada em instituições acadêmicas e relativizadas as questões referentes à apresentação de documentos.

Nesse sentido, as autoras Lúcia Maria Machado Bógus e Viviane Mazine Rodrigues salientam que é preciso analisar as políticas públicas implantadas pelo Estado brasileiro em três segmentos: saúde, alimentação e moradia¹⁰⁹. No que tange à saúde, a Constituição Federal de 1988 assegura o acesso de todos os estrangeiros ao atendimento gratuito nos hospitais públicos. Ademais, o ACNUR encaminha recursos para a compra de remédios e os destina para as organizações não governamentais que trabalham diretamente com os refugiados e podem analisar melhor quais são as principais necessidades daquele momento.

Vale ressaltar que, em 2019, o escritório ACNUR no Brasil apresentou um orçamento de R\$ 90.233.646,92 (noventa milhões, duzentos e trinta e três mil e seiscentos e quarenta e seis reais e noventa e dois centavos), o qual foi utilizado para fornecer o acesso a uma vida digna para os refugiados que chegam no Brasil e arcar com as despesas administrativas do escritório. Além disso, destaca-se que 97% do orçamento do ACNUR é construído a partir de doações voluntárias de Estados, empresas, fundações e pessoas¹¹⁰.

Outra questão importante é o fornecimento de atendimento psicológico, o qual é possível graças às verbas anuais enviadas pelo CONARE e a ajuda fornecida pelo Ministério da Saúde e Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, que desenvolveu o primeiro Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados. Neste local, os colaboradores são instruídos para fornecer um melhor atendimento para os refugiados.

Por outro lado, na alimentação, é primordial salientar a iniciativa desenvolvida pelas organizações não governamentais em parceria, desde 1995, com o Serviço Social do Comércio (SESC), por meio dela, foi possível ofertar alimentos com preços mais acessíveis para os refugiados e os solicitantes de refúgio¹¹¹. Vale salientar ainda, que em virtude da pandemia

¹⁰⁹ BÓGUS, Lúcia Maria; RODRIGUES, Viviane Mazine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: Histórias e Perspectivas. **Revista Dimensões**, v. 27, p. 101-114, 2011.

¹¹⁰ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Transparência e Prestação de Contas**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/transparencia-e-prestacao-de-contas/>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

¹¹¹ BÓGUS, Lúcia Maria; RODRIGUES, Viviane Mazine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: Histórias e Perspectivas. **Revista Dimensões**, v. 27, p. 101-114, 2011.

mundial ocasionada pela COVID-19, foi desenvolvida uma ação voltada para a segurança alimentar através da parceria entre a organização não governamental IKMR e o ACNUR, esta iniciativa promove a compra de refeições elaboradas por 21 (vinte um) refugiados que são chefs de cozinhas e a distribuição dessas refeições para pessoas em situação de vulnerabilidade em Campinas/SP e São Paulo/SP ¹¹². Essa ação permite a inclusão dos refugiados na produção das refeições e também o auxilia aqueles que estão em situação de rua nas referidas cidades.

Paralelamente a isso, no que se refere a moradia, as prefeituras municipais e os governos estaduais possuem abrigos públicos e as organizações não governamentais oferecem albergues. Nesta conjuntura, para possibilitar que os refugiados que chegam no país saibam onde procurar acomodação, o ACNUR em colaboração com as Defensorias Públicas da União (DPU) e do Estado do Pará (DPE-PA) elaborou uma Cartilha sobre Acesso à Terra e à Moradia para Pessoas Refugiadas e Migrantes no Brasil (2021), a qual foi disponibilizada em português e espanhol apresenta informações sobre o direito de moradia, deveres e direitos dos inquilinos e habitações¹¹³. Ademais, cumpre salientar que o ACNUR disponibilizou uma relação sobre os abrigos públicos fornecidos por alguns estados do país, como Amazonas, Distrito Federal, Paraná, Roraima e São Paulo. Mas também, fornece informações sobre o procedimento seguro de locação¹¹⁴.

Existem outras conquistas que merecem destaque, como por exemplo, o Ministério Público do Trabalho e Emprego decidiu em 2006 que retirou o termo “refugiado” da Carteira de Trabalho e passou a utilizar apenas “estrangeiros com base na Lei nº 9.474/97”, essa alteração busca combater as discriminações e fomentar a integração dos refugiados no mercado de trabalho. Além disso, em 2018, o Ministério Público do Trabalho de São Paulo organizou uma ação voltada para a eliminação do trabalho escravo no Brasil, esse evento teve os refugiados como público principal, pois, eles são constantemente submetidos a subempregos, trabalhos informais e trabalho escravo.

Todavia, mesmo o Brasil possuindo uma boa legislação e um propósito humanitário, os refugiados ainda enfrentam uma realidade complicada e vulnerável, a qual facilita o desrespeito

¹¹² AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Pessoas refugiadas produzem e distribuem alimentos para população em vulnerabilidade**. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/2020/12/15/pessoas-refugiadas-produzem-e-distribuem-alimentos-para-populacao-em-vulnerabilidade/>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

¹¹³ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Cartilha sobre Acesso à Terra e à Moradia para Pessoas Refugiadas e Migrantes no Brasil**. Disponível em: < https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/12/Cartilha_moradia_port_final.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022

¹¹⁴ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Moradia/ Abrigamento**. Disponível em: <<https://help.unhcr.org/brazil/viver-no-brasil/moradia-e-abrigamento/>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

aos direitos humanos e dificulta a construção de uma nova vida no país. Seguindo essa linha pensamento, a autora Natália Moreno Ungerer enfatiza que

[...] não é de hoje que o Brasil é reconhecido como um país acolhedor, porém, ainda assim os refugiados encontram diversas barreiras para a sua integração na sociedade, pois, além das dificuldades iniciais enfrentadas - como o aprendizado da língua portuguesa e o desafio das questões culturais, consoante relato supracitado -, esses indivíduos estão sujeitos aos problemas comuns que assolam os brasileiros - como a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, ou mesmo à educação e aos serviços públicos de saúde e moradia¹¹⁵.

Diante do exposto, mesmo com o desenvolvimento das iniciativas supracitadas, ainda é observada uma grande carência de políticas públicas eficazes e acessíveis para a integração e acolhimento dos refugiados. Portanto, é preciso compreender melhor as questões que permeiam a falta efetividade das políticas públicas e sua relação com a atuação do Estado e demais atores sociais.

3.3 ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DA FALTA DE EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS REFUGIADOS NO BRASIL

Conforme salientado anteriormente, existem diversas iniciativas voltadas para a questão dos refugiados em várias áreas da vida, porém, essas ações não são um rol taxativo de todas as medidas que já foram realizadas ou ainda estão em fase de implantação. No entanto, elas representam importantes avanços para o enfrentamento das adversidades encontradas pelos refugiados.

Ademais, essa variedade de atividades permite perceber o quão complexo é o estudo das políticas públicas, logo para que se possa compreender as respostas eficazes oferecidas por essas medidas, é necessário estudar a participação dos agentes e a efetividade das diligências adotadas. Por conseguinte, o presente tópico irá examinar todos esses fatores para investigar a ausência de efetividade das políticas públicas brasileiras para refugiados.

Inicialmente, verifica-se que há uma grande variedade de medidas implantadas durante as duas últimas décadas¹¹⁶, entretanto, grande parte delas surgiram para atender questões emergenciais, sendo instauradas sem planejamento e estratégias. Um exemplo dessa situação acontece quando os refugiados tentam acessar os Sistema Único de Saúde (SUS), mas não conseguem em virtude de servidores despreparados. Tal conjuntura demonstra que as ações

¹¹⁵ UNGERER, Natália Moreno. **Políticas públicas e a tutela jurídica dos refugiados: a implementação do Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados em Florianópolis/SC**. Florianópolis: UFSC, 2018.

¹¹⁶ BÓGUS, Lúcia Maria; RODRIGUES, Viviane Mozine. **Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: Histórias e Perspectivas**. Revista Dimensões, v. 27, p. 101-114, 2011.

implementadas apenas buscaram resolver um aspecto da problemática, sem analisar todo o conjunto que estaria envolvido. Diante disso, os autores Fernando Sergio Tenorio de Amorim e Hugo Marinho Emídio de Barros frisam que:

Contudo, mesmo diante desses avanços, o problema da inefetividade dos direitos fundamentais sociais/prestacionais ainda persiste. Em verdade, percebe-se a ausência de uma política pública nacional direcionada a garantia desses direitos sociais aos refugiados, havendo apenas soluções pontuais encontradas de maneira disforme entre as entidades públicas e/ou privadas no país¹¹⁷.

Outro aspecto importante para o presente estudo é o papel da sociedade civil, a qual vem desenvolvendo uma atuação fundamental no auxílio e acolhimento dos refugiados, principalmente diante das lacunas encontradas no ordenamento jurídico brasileiro e da falta de efetividade das políticas públicas. Desse modo, destaca-se que essa prática inclusiva ocorre principalmente por meio de organizações não governamentais, associações e entidades filantrópicas, as quais possuem cursos de idiomas, informativos, profissionalizantes e capacitações acerca do mercado de trabalho.

Cumprе salientar que os representantes das organizações não governamentais participaram da maioria das etapas de construção de fundamentos jurídicos e institucionais voltados para os refugiados. Como também esteve nas audiências públicas realizadas para a elaboração da nova Lei de Migrações e nas capacitações fornecidas pelo poder público para o de imigrantes e refugiados.

Além disso, a sociedade civil e as organizações não governamentais possuem uma função extremamente relevante na representação dos refugiados em questões políticas, pois, apesar de não possuírem direitos políticos, eles precisam ser ouvidos. Neste contexto, a sociedade civil elaborou ferramentas e recursos para dialogar com o poder público em nome dos refugiados e imigrantes. Assim, ela pode ser considerada “a coesão cujo resultado é a união de forças em torno do debate político sobre a migração”¹¹⁸.

Paralelamente a isso, não se pode esquecer a importância dos refugiados para a implementação das políticas públicas e da legislação nacional, pois, eles também fazem parte da estrutura tripartite da temática migratória, a qual é formada pelo Estado, sociedade civil e refugiados. Os refugiados contribuem para o desenvolvimento de ações, por meio de seus relatos, sugestões e demandas. Neste cenário, a autora Julia Bertino Moreira ressalta que:

¹¹⁷ AMORIM, Fernando; BARROS, Hugo. Refugiados no Brasil e políticas públicas: do custo dos direitos fundamentais à necessidade de efetividade. *Revista Direito e Justiça*, v. 21, n. 41, p. 111-128, 2021. p. 118.

¹¹⁸ FORTUNATO, Elissa. *Integração de refugiados no Brasil: a construção de políticas públicas e a visão dos refugiados sírios*. São Paulo: USP, 2019. p. 133.

Importa pensar a integração, nesse sentido, também a partir dos atores envolvidos nesse processo e das estruturas institucionais - incluindo legislações, programas e políticas nacionais. É fato que os programas e as políticas voltadas para a integração em seus diversos aspectos dependem de instituições e decisões governamentais. Além das agências burocráticas estatais, destaca-se a atuação de ONG's, instituições religiosas e privadas, no âmbito doméstico, e de organizações internacionais. Contudo, não raro, aponta-se o desconhecimento por parte destes atores sobre as reais necessidades dos refugiados, suas dificuldades de acesso a serviços e concretização de direitos - razão pela qual entende-se fundamental ouvir suas demandas e percepções sobre os processos de integração vivenciados por eles¹¹⁹.

Partindo desse ensinamento, é notável que são realizadas pesquisas e relatórios anuais sobre a chegada de refugiados, as solicitações de refúgio, informações sobre a acolhida e medidas inclusivas. Por conseguinte, para o presente estudo, é fundamental analisar as solicitações e relatos dos refugiados, tais informações serão extraídas “Relatório Vozes das Pessoas Refugiadas no Brasil: diagnósticos participativos do ACNUR”¹²⁰, o qual foi elaborado a partir de conversas e consultas com os refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil nos meses de outubro e novembro de 2020. Essa pesquisa escutou 644 pessoas, as quais relataram suas inseguranças, os desafios encontrados, expectativas e habilidades.

Neste relatório, as pessoas entrevistadas relataram que as cinco principais dificuldades que enfrentam diariamente e foram potencializadas pela pandemia: 55% delas pontuaram a geração de renda e autossuficiência, 42% insegurança e violência, 38% acesso a moradia, água, saneamento básico e higiene, 38% saúde e 35% educação. No que se refere a geração de renda, os participantes relataram que, por conta das barreiras linguísticas e da dificuldade de reconhecimento de suas capacidades, experiências e diplomas acadêmicos, é muito complicado conseguir ingressar no mercado de trabalho e eles acabam dependendo dos programas assistenciais do governo.

Por conseguinte, os entrevistados pontuaram a insegurança e a violência, destaca-se que um em cada três participantes da pesquisa mencionaram que já sofreram violência de familiares no Brasil. Também foram encontrados casos de violência de gênero, maus tratos e negligência dos pais. Em seguida, tem-se o acesso à moradia, água, saneamento e higiene, quanto a questão da moradia, um número expressivo de participantes relatou que não possuem renda suficiente para com os custos de um aluguel, logo, alguns dos entrevistados já moraram nas ruas ou em ocupações, sem ter acesso à água e eletricidade.

¹¹⁹ MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. *Rev Interdiscip Mobil Hum*, v. 22, n. 43, p. 90-91, 2014.

¹²⁰ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. *Vozes das pessoas refugiadas no Brasil: diagnósticos participativos do ACNUR 2020*. Genebra: ACNUR, 2021.

Em seguida, foi abordada a questão da moradia com 296 participantes da pesquisa, dentre estes 81 dos entrevistados são de origem indígena e 215 são não indígenas, ao serem questionados sobre as condições das casas e habitações que residem 44% dos refugiados de origem indígena e 61% das pessoas de origem não indígena responderam que os locais não possuem estrutura adequada para moradia.

A próxima adversidade destacada pelos refugiados, foi o acesso à saúde, tendo em vista que eles encontram obstáculos para conseguir atendimentos e medicamentos. Eles também relatam que não possuem condições financeiras de arcar com alguns tipos de tratamento e serviços especializados de saúde. Por fim, os entrevistados salientam que não conseguem se comunicar com os profissionais dos centros de saúde por conta da diferença de idiomas.

Por último, os participantes ressaltam o acesso à educação, tendo em vista a diminuição das vagas para crianças em idade escolar, falta de condições financeiras para comprar materiais escolares e ter acesso a internet a dificuldade do processo de matrícula. Os entrevistados também mencionaram a escassez de cursos de português para refugiados. Ademais, por conta da pandemia mundial ocasionada pela COVID-19, eles acabaram se isolando.

Em paralelo, o “Relatório Vozes das Pessoas Refugiadas no Brasil: diagnósticos participativos do ACNUR” abordou os seguintes temas: documentação, reunião familiar, participação da comunidade, acesso à informação e comunicação, apoio socioeconômico e assistência social, alimentação, integração local e interiorização. Além das necessidades e dos temas supracitados, o documento enfatiza as abordagens e ferramentas utilizadas pelos refugiados para tentar superar as dificuldades encontradas e as sugestões feitas pelos entrevistados para os ajudar nessa batalha.

Algumas das recomendações dos participantes podem abarcar diversas questões, como a acessibilidade a cursos de português, vocacionais e de empreendedorismo. Os entrevistados pontuaram também a necessidade de criação de ações informativas sobre a violência de gênero, o fortalecimento de acompanhamentos psicossociais, de informações sobre documentos, reconhecimento de diplomas e acesso à serviços educacionais. Outras sugestões citadas foram a realização de conversas sobre a dependência de álcool e drogas. Por fim, os refugiados salientaram a importância de ampliar as ferramentas informativas sobre os programas assistencialistas do governo, educação, entre outros, e de promover espaços para conversas, convivência e lazer para toda a comunidade e famílias.

Perante as considerações feitas, fica clara a necessidade de união entre o Estado, sociedade civil e refugiados para a construção de políticas públicas efetivas e inclusivas. Nesse cenário a autora Liliana Jubilut ressalta que:

Essa solidariedade é essencial para a população refugiada dado que, por um lado, são os Estados que asseguram efetivamente a proteção aos seus direitos fundamentais, ao concederem o status de Refugiado em seus territórios, uma vez que são os Estados as esferas primárias de realização dos Direitos Humanos; e que, por outro lado, podendo a sociedade civil ser vista como a manifestação concreta dos valores de uma determinada sociedade - por exemplo, pelo trabalho das Organizações Não - Governamentais (ONGs) -, ela vem a ser o principal meio de integração dos Refugiados a esta¹²¹.

Todavia, o que se verifica na prática é uma postura omissa do poder público com a proteção nacional dos refugiados e uma desarticulação com a sociedade civil, logo, o estado de vulnerabilidade dos refugiados é aprofundado. Neste contexto, é fundamental salientar o protagonismo das organizações do terceiro setor no auxílio e acolhida de refugiados.

Porém, as ações desenvolvidas pelas instituições não governamentais não conseguem alcançar efetivamente todos os refugiados das suas áreas de atuação, pois não possuem um planejamento nítido, recursos suficientes e monitoramento eficaz. Diante disso, as autoras Marília Calegari e Luciene Justino ressaltam que:

[...] muitas instituições estão voltadas para a questão da documentação e deixam de lado questões sociais e culturais igualmente fundamentais. Além disso, algumas organizações apresentam propostas similares de assistência, que se sobrepõem, mas não se completam¹²².

Tal conjuntura comprova que ações pontuais não são suficientes para englobar todas as demandas dos refugiados, logo, isso somente será possível com o desenvolvimento de uma política nacional que oriente as ações existentes e futuras. Vale pontuar que as demandas dos refugiados atingem todo o país e o terceiro setor não possui os mecanismos necessários para atender todas.

Por conseguinte, a autora Daianne Rafael Vieira salienta que, em virtude da ausência de contornos sobre a implantação nacional de ações governamentais, os estados, regiões e municípios acabam lidando de formas diferentes da questão do refúgio. Diante dessa conjuntura, a autora pontua que ocasiona uma falta de padrão o que contribui diretamente para o insucesso no acolhimento dos refugiados no Brasil. Em paralelo, esse cenário provoca um ônus bastante pesado para os estados e municípios, visto que eles precisam lidar sozinhos com essa questão¹²³.

¹²¹ JUBILUT, Liliana Lyra. A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SILVA, César Augusto (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 30.

¹²² CALEGARI, Marília; JUSTINO, Luciene. Refugiados sírios em São Paulo: o direito à integração. **Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas**, 2016. p. 15.

¹²³ VIEIRA, Daianne. **Do Congo para o Brasil: as perspectivas de vida e de trabalho de refugiados e solicitantes de refúgio congolezes no Rio de Janeiro**. Recife: UFPE, 2015. p. 89.

Outro ponto que precisa ser examinado é a inclusão dos refugiados nas políticas públicas existentes, pois, eles possuem suas necessidades diante da questão do refúgio, mas também possuem demandas semelhantes às dos brasileiros, logo, precisam ser atendidos pelas ações governamentais existentes. Tal entendimento está previsto na legislação nacional, a qual dispõe que eles possuem os mesmos direitos que os brasileiros, entretanto, não são disponibilizadas ferramentas para isso.

Ante o exposto, pode-se afirmar que a integração dos refugiados no Brasil é marcada por três fatores, “a ausência de uma política pública nacional específica para refugiados, a deficiência da inserção de refugiados nas políticas sociais já existentes e o protagonismo exacerbado do terceiro setor no atendimento a essa população”¹²⁴. Esses aspectos estão intimamente ligados ao neoliberalismo brasileiro, o qual modificou consideravelmente a atuação estatal que se volta para os negócios do capital e ignora as reivindicações da classe trabalhadora. Neste contexto, o autor Alencar ensina que:

[...] aponta-se a transferência dos serviços sociais para a sociedade civil, sob o discurso ideológico da “autonomia”, “solidariedade”, “parceria” e “democracia”, enquanto elementos que aglutinam sujeitos diferenciados. No entanto, vem se operando a despolitização das demandas sociais, ao mesmo tempo em que desresponsabiliza o Estado e responsabiliza os sujeitos sociais pelas respostas às suas necessidades sociais¹²⁵.

A partir deste ensinamento, verifica-se que a atuação preponderante das entidades do terceiro setor não ocorre somente do seu histórico de acolhimento aos refugiados no Brasil, mas está diretamente relacionada com o comportamento omissivo do Estado. Diante disso, para que a conjuntura atual seja modificada e sejam implementadas políticas públicas efetivas para os refugiados, é primordial uma mudança na conduta do Estado Brasileiro. A partir de uma nova postura, o Estado precisa desenvolver uma política nacional para o acolhimento aos refugiados, na qual serão encontrados todos os instrumentos necessários para a ação integrada da União, Estado e Municípios.

Além disso, o governo brasileiro necessita capacitar os servidores e profissionais que diretamente com os refugiados nas mais diversas esferas e incentivar a contratação de pessoas bilíngues ou intérpretes. Ademais, é fundamental que o procedimento de solicitação de refúgio seja mais claro, objetivo e célere, inclusive o Estado poderia fixar um prazo para a emissão da decisão.

¹²⁴ HOTT, Fernanda **Refugiados no Brasil: uma análise da intensificação dos fluxos migratórios internacionais, das políticas públicas brasileiras nesta área e dos desafios postos ao serviço social**. Niterói: UFF, 2018. p. 137.

¹²⁵ CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009. p. 532.

Ademais, é fundamental que o Brasil observe as demandas dos refugiados, como por exemplo, a ampliação do fornecimento de cursos de português, a construção de espaços que promovam a cultura nacional e proporcionam uma convivência entre brasileiros e refugiados, a adoção de medidas que facilitem o reconhecimento de diplomas e outros documentos acadêmicos, a criação de canais que simplifiquem as denúncias de casas de xenofobia e lesão aos direitos humanos etc. Essas solicitações são construídas por meio das pesquisas realizadas pelos órgãos competentes, as quais são essenciais para verificar o real cenário enfrentado pelos refugiados.

Neste contexto, é essencial pontuar que a efetivação dos direitos sociais está diretamente relacionada como orçamento público, tendo em vista que, por meio dele, são estabelecidas as prioridades daquele exercício financeiro e destinados recursos para a implementação e conservação das políticas públicas. Tal conjuntura é ressaltada pelo autor Felipe Barcarollo:

Destarte, para a implementação de políticas públicas, que garantam aos cidadãos os direitos sociais elencados na Carta Constitucional de 1988, necessário se faz o financiamento estatal, através do papel/função do imposto no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro¹²⁶.

Seguindo este entendimento, verifica-se que “não existem direitos sem custos para sua efetivação”¹²⁷. Logo, não se pode falar em concretização de garantias sociais sem abordar os custos para atender as demandas sociais e as escolhas orçamentárias realizadas pelo Estado. Levando esses aspectos em consideração, para que seja possível efetivar os direitos sociais é necessário que o Estado utilize os recursos públicos de forma racional e realize um gerenciamento eficaz dos gastos públicos.

Neste contexto, o autor Fernando Facury Scaff destaca que “o sistema financeiro é um sistema de vasos comunicantes, para se gastar de um lado precisa-se retirar dinheiro de outro”¹²⁸. Deste entendimento, compreende-se que, no momento da elaboração do orçamento público, o poder executivo não deve realizar escolhas orçamentárias baseadas unicamente em decisões políticas, ele também necessita observar os princípios fundamentais contidos na Constituição Federal de 1988, os princípios orçamentários, as necessidades públicas e a atual

¹²⁶ NABAIS, José. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2002.

¹²⁷ SCAFF, Fernando. Orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas. *Conjur*, 2014. Disponível em: <[¹²⁸ *Idem*.](https://www.conjur.com.br/2014-mai-20/orcamento-minimo-social-entre-liberdade-vinculacao#:~:text=Orçamento%20mínimo%20social%20garante%20a%20execução%20de%20políticas%20públicas,-20%20de%20maio&text=Não%20existem%20direitos%20sem%20custos,sustentados%20por%20toda%20a%20sociedade.>”. Acesso em: 08 jun. 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

conjuntura do país. Reforçando este entendimento, a autora Karina Brandão Alves de Castro afirma que

O orçamento é visto não mais como uma simples peça financeira, mas como um produto de planejamento no qual são formuladas grandes diretrizes das políticas públicas e identificados os recursos para implementá-las. Não se permite um orçamento sem compromissos em que as previsões são estabelecidas apenas para cumprir um preceito constitucional e desvinculadas da responsabilidade governamental de implementá-las¹²⁹.

Paralelamente a isso, no que se refere a questão dos refugiados, os autores Fernando Sergio Tenorio de Amorim e Hugo Marinho Emídio de Barros pontuam que

[...] o problema da efetividade dos direitos fundamentais ainda persiste quando do desenvolvimento de melhores soluções para as questões da proteção dos direitos dos refugiados. A efetividade da proteção dos direitos inerentes aos refugiados passa por uma necessidade de melhor desenvolvimento de seus mecanismos de implantação, e tais mecanismos dependem da adequada alocação de recursos públicos¹³⁰.

Perante esses ensinamentos, as políticas públicas voltadas para os refugiados precisam ser consideradas prioridades para o Estado, tendo em vista o grande fluxo de pessoas que o país vem recebendo, os compromissos internacionais firmados e as diretrizes extraídas da legislação nacional. Além disso, observando a questão dos custos dos direitos, é primordial que o Estado e a população brasileira adotem uma nova visão acerca dos recursos que essas pessoas precisam, pois, elas também têm direito à uma vida digna, com acesso à moradia, alimentação, educação e saúde.

Assim, o Brasil precisa adotar uma postura mais ativa e diligente acerca desta questão e realizar importantes escolhas orçamentárias, ou melhor investimentos, para a implementação de políticas públicas efetivas para os refugiados. Ademais, para a efetividade das políticas públicas e dos direitos dos refugiados, é extremamente necessária a atuação conjunta do Estado, sociedade civil, organizações não governamentais, terceiro setor e dos próprios refugiados.

¹²⁹ CASTRO, Karina. O papel do orçamento na efetivação dos direitos sociais. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 21, n. 40, p. 131-148, 2014.

¹³⁰ AMORIM, Fernando; BARROS, Hugo. Refugiados no Brasil e políticas públicas: do custo dos direitos fundamentais à necessidade de efetividade. **Revista Direito e Justiça**, v. 21, n. 41, p. 111-128, 2021.

CONCLUSÃO

No presente trabalho de conclusão de curso foi realizado um estudo acerca da ausência de efetividade das políticas públicas para os refugiados no Brasil. Conforme salientado anteriormente, a temática dos refugiados vem ganhando contornos desde a Segunda Guerra Mundial, tendo em vista as diversas atrocidades cometidas e o grande número que precisou buscar refúgio em outros países. Neste contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) desenvolveu um papel fundamental no rompimento com a antiga ordem internacional e na promoção da colaboração internacional.

Por conseguinte, o primeiro capítulo deste estudo analisa o processo de internacionalização dos direitos humanos, o desenvolvimento dos direitos humanos dos refugiados, a necessidade da ampliação do conceito de refugiado e os documentos internacionais que fortaleceram a estruturação do instituto do refúgio. Além disso, são encontrados ensinamentos sobre o processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, a qual somente foi possível após a ratificação de instrumentos internacionais pelo país, os quais desencadearam a elaboração da lei do refúgio.

Em seguida, o segundo capítulo se volta para a proteção nacional dos refugiados. Logo, ele examina a importância da defesa dos direitos dos refugiados no âmbito internacional, através da atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). A partir disso, o Brasil assumiu uma obrigação internacional de zelar e defender os direitos humanos dos refugiados. Sendo assim, foram elaboradas legislações específicas para atender as pessoas nesta situação, como Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio) e a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração).

Nesta conjuntura, a Lei do Refúgio instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), o qual é responsável pelo exame e deliberação acerca dos pedidos de reconhecimento do status de refugiado no país. Mas também, cabe a esse órgão auxiliar na elaboração e implementação de políticas públicas para refugiados.

Seguidamente, o terceiro capítulo traz apontamentos sobre as políticas públicas voltadas para os refugiados no Brasil. Assim, este capítulo trouxe fundamentos essenciais para a compreensão do conceito de políticas públicas e sua construção. Posteriormente, abordou a atual conjuntura dos refugiados no país e, por fim, foi apresentada uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas brasileiras para os refugiados.

Portanto, a partir do presente estudo pode-se concluir que a ausência de efetividade

das políticas públicas para os refugiados no Brasil está diretamente relacionada com a postura omissa do Estado, a qual desencadeia uma sobrecarga na atuação da sociedade civil e do terceiro setor no acolhimento dos refugiados. Ademais, vale salientar que a participação dos refugiados, por meio de relatos e sugestões, é primordial para a implementação de políticas públicas efetivas. Por fim, a destinação de recursos orçamentários para o acolhimento dos refugiados necessita ser vista como uma prioridade orçamentária para o Estado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Moradia/ Abrigamento**. Disponível em: < <https://help.unhcr.org/brazil/viver-no-brasil/moradia-e-abrigamento/>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Cartilha para solicitantes de refúgio no Brasil**. Genebra: ACNUR, 2014. Disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil.pdf?view=1>. Acesso em: 5 mai. 2022.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Cartilha sobre Acesso à Terra e à Moradia para Pessoas Refugiadas e Migrantes no Brasil**. Disponível em: < https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/12/Cartilha_moradia_port_final.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 2011.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Pessoas refugiadas produzem e distribuem alimentos para população em vulnerabilidade**. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/2020/12/15/pessoas-refugiadas-produzem-e-distribuem-alimentos-para-populacao-em-vulnerabilidade/>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Transparência e Prestação de Contas**. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/transparencia-e-prestacao-de-contas/>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Vozes das pessoas refugiadas no Brasil: diagnósticos participativos do ACNUR 2020**. Genebra: ACNUR, 2021.

AMORIM, Fernando; BARROS, Hugo. Refugiados no Brasil e políticas públicas: do custo dos direitos fundamentais à necessidade de efetividade. **Revista Direito e Justiça**, v. 21, n. 41, p. 111-128, 2021.

AMORIM, Fernando; BARROS, Hugo. Refugiados no Brasil e políticas públicas: do custo dos direitos fundamentais à necessidade de efetividade. **Revista Direito e Justiça**, v. 21, n. 41, p. 111-128, 2021.

ANDRADE, José Fischel. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, v. 1, p. 60-96, 2005.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Regional policy approaches and harmonization: a latin american perspective. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 10, p. 389-409, 1998.

ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BARBAROLLO, Felipe. O dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para a implementação de políticas públicas. **RFPTD**, v. 1, n. 1, o. 1-36, 2013.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010.

BINGHAM, John K. Priorizando necessidades: uma abordagem baseada em direito para as migrações mistas. ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**, 22 de outubro de 1945.

BRASIL. Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. **Diário Oficial da União**, 18 de fevereiro de 1991.

BRASIL. Decreto nº 50.125, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. **Diário Oficial da União**, 30 de janeiro de 1961.

BRASIL. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. **Diário Oficial da União**, 8 de agosto de 1972.

BRASIL. Decreto nº 8.767, de 11 de maio de 2016. Promulga a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, firmada pela República Federativa do Brasil em 6 de fevereiro de 2007. **Diário Oficial da União**, 11 de maio de 2016.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, 20 de dezembro de 1989.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, 30 de novembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, 25 de maio de 2017.

BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, 23 de julho de 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CASTILHO, Ricardo. **Direitos Humanos**. 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CASTRO, Karina. O papel do orçamento na efetivação dos direitos sociais. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 21, n. 40, p. 131-148, 2014.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

COSTA, André Luís Macedo Pereira da. **As dimensões dos direitos fundamentais**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 11 maio 2018, 04:30. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51672/as-dimensoes-dos-direitos-fundamentais>. Acesso em: 28 jan. 2022.

DE JESUS, Raquel Araújo. O Deslocado Interno como conceito: da formação de uma categoria às implicações do termo | The Internal Displaced As a Concept: From The Creation of a Category to Its Implications. **Revista Neiba**, Cadernos Argentina Brasil, v. 8, n. 1, p. 41867, 2019.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Roma: ECHR, 1950. Disponível em: < https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

GOMES, Gustavo de Mendonça. **Políticas públicas no estado contemporâneo e controle jurisdicional: base legal e elementos formadores**. Curitiba: Juruá, 2015.

GOODWIN-GILL, Guy. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 285-307.

HATHAWAY, James. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HAYASHI, Renato. O ciclo de políticas públicas: uma síntese epistemológica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 22, n. 5030, 2017.

HOTT, Fernanda **Refugiados no Brasil: uma análise da intensificação dos fluxos migratórios internacionais, das políticas públicas brasileiras nesta área e dos desafios postos ao serviço social**.. Niterói: UFF, 2018.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. Glossário. **Migrante**, 2022. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/imdh/glossario/#:~:text=Migrante%20%C3%A9%20pois%20toda%20a,outro%20lugar%20regi%C3%A3o%20ou%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 20 jan. 2022.

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

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Comentários sobre as decisões do CONARE**. Brasília: UNHCR, CONARE, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. **Rev Interdiscip Mobil Hum**, v. 22, n. 43, p. 90-91, 2014.

MURILLO, Juan Carlos. A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratório mistos. In: **Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania**, v. 3, n. 3, p. 25-31. Brasília, DF: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade: algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania.** Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NABAIS, José. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos.** Coimbra: Universidade de Coimbra, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco: ONU, 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-08/A-Carta-das-Nacoes-Unidas.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Cartagena.** Genebra: ONU, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris: ONU, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto do ACNUR.** Genebra: ONU, 1950. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR>. Acesso em: 24 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana.** Adis-Abeba: OUA, 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção sobre Asilo Diplomático.** Caracas: OEA, 1954.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”.** 2009. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PINTO, Eduardo et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos.** 1 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos Humanos.** Curitiba: Juruá, 2007.

PIOVESAN, Flávia. O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 3. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RONCARATTI, Luanna Sant'Anna. **Caderno de Políticas Públicas**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2008.

SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SCAFF, Fernando. Orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas. *Conjur*, 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-mai-20/orcamento-minimo-social-entre-liberdade-vinculacao#:~:text=Orçamento%20mínimo%20social%20garante%20a%20execução%20de%20políticas%20públicas,-20%20de%20maio&text=Não%20existem%20direitos%20sem%20custos,sustentados%20por%20toda%20a%20sociedade.>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, César Augusto (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

SILVA, César Augusto. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015.

SILVA, G. et al. **Refúgio em Números**. 6 ed. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

SILVA, Virgília. O judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário 466.343-1/SP**. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Ministro Cezar Paulo. 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14716540/recurso-extraordinario-re-466343-sp/inteiro-teor-103105487>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

TOUSCOZ, Jean. **Direito Internacional**. Lisboa: Pub Europa América, 1994.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. San José da Costa Rica/ Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

UNGERER, Natália Moreno. **Políticas públicas e a tutela jurídica dos refugiados: a implementação do Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados em Florianópolis/SC**. Florianópolis: UFSC, 2018.

VARESE, Luis. Migrações forçadas e crises humanitárias. **IMDH**, 2005. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/migracoes-forçadas-e-crisis-humanitarias/>>. Acesso em: 10 fev. 2022.