

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

HUGO MARINHO EMIDIO DE BARROS

**OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E A PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO  
DEFICIENTE AOS REFUGIADOS NO BRASIL: ANÁLISE DA LEI Nº 9.474/1997 À  
LUZ DO BINÔMIO FORMADO PELOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA  
HUMANA E SEGURANÇA NACIONAL**

Maceió  
2019

HUGO MARINHO EMIDIO DE BARROS

**OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E A PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO  
DEFICIENTE AOS REFUGIADOS NO BRASIL: ANÁLISE DA LEI Nº 9.474/1997 À  
LUZ DO BINÔMIO FORMADO PELOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA  
HUMANA E SEGURANÇA NACIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior

Maceió  
2019

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
Bibliotecário: Marcelino de Carvalho

B277d Barros, Hugo Marinho Emidio de.

Os direitos humanos fundamentais e a proibição da proteção deficiente aos refugiados no Brasil : análise da lei nº 9.474/1997 à luz do binômio formado pelos princípios da dignidade da pessoa humana e segurança nacional / Hugo Marinho Emidio de Barros. – Maceió, 2019.  
192 f. : il.

Orientador: George Sarmiento Lins Júnior.

Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas.  
Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 174-192.

1. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). 2. Brasil. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. 3. Brasil - Refugiado - Dever de proteção. 4. Direitos humanos. 5. Dignidade da pessoa humana. 6. Soberania nacional. 7. Segurança Nacional. 8. Compatibilidade. I. Título.

CDU: 341.231.14(81)-054.73



HUGO MARINHO EMÍDIO DE BARROS

**“OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E A PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE AOS REFUGIADOS NO BRASIL: ANÁLISE DA LEI Nº 9.474/97 À LUZ DO BINÔMIO FORMADO PELOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E SEGURANÇA NACIONAL”**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador (a): Prof. Dr. George Sarmento Lins Júnior

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

Profa. Dra. Alessandra Marchioni P. da Cunha (UFAL)

Julgamento: Aprovado Assinatura: AM

Profa. Dra. Elaine Cristina Pimentel Costa (UFAL)

Julgamento: Aprovado Assinatura: Elaine P. Costa

Profa. Dra. Viviany Kelly Galvão (convidada externa/Unit – AL)

Julgamento: Viviany Galvão  
aprovado Assinatura: ky

Maceió-AL, 31 de maio de 2019.

Dedico esta dissertação a minha querida mãe Noêmia Marinho em agradecimento por ter me transmitido valores nos momentos mais difíceis de sua vida, encontrando a força e coragem necessárias para enfrentar seu maior desafio na alegria da vida: bela e sublime na plenitude de cada momento que nos encontramos entre os sorrisos das pessoas que amamos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Fundação CAPES/Brasil que, por meio do programa especial de concessão de bolsas de estudo para pós-graduação, nos termos do Edital CAPES/FAPEAL nº 9/2017, financiou este trabalho e possibilitou seu completo desenvolvimento.

A minha noiva Jordana pelo incentivo e apoio incondicional durante os dias mais difíceis, nos quais soube os momentos certos para falar, ouvir e oferecer o acalento que apenas o amor em seus abraços poderia me fazer bem.

Ao meu pai Wagram por estar sempre presente nos momentos em que mais precisei com palavras de incentivo, reflexão, paciência e carinho que apenas a condição de pai proporciona, bem como à Cheila pelo incentivo e carinho necessários.

Aos meus 4 irmãos e familiares em geral, por representarem um sólido alicerce afetivo que me proporcionou a sensação de apoio, conforto e segurança nos momentos mais delicados e felicidade nos momentos de alegria, em especial ao meu padrasto Josemilton pela dedicação, cuidado e carinho comigo, meu irmão Italo e, principalmente, minha mãe.

Ao meu orientador Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior, não apenas pelas lições acadêmicas e correções de rumo ao longo da pesquisa, mas também pelas lições de vida por meio da sua grande generosidade, humildade, paciência, compreensão, confiança e incentivo constantes que, acima de tudo, exprimem o mais terno sentimento de amizade que me transmitiu durante este árduo percurso acadêmico.

Ao amigo Prof. Dr. Fernando Sérgio Tenório de Amorim pelos conselhos, incentivo, generosidade, humildade, paciência, cuidado, carinho e suporte desde os tempos de graduação até o presente momento. Amizade que há tempos é fonte de inspiração e desenvolvimento pessoal, profissional e acadêmico.

À Profa. Dra. Graça Gurgel por compor a banca de qualificação, bem como às Profa. Dra. Alessandra Marchioni, Profa. Dra. Elaine Pimentel e Profa. Dra. Vivianny Kelly Galvão por comporem a banca final e, em especial, pelas observações e orientações que, decerto, contribuíram para a finalização deste trabalho, além da oportunidade ímpar de amadurecimento e aprimoramento acadêmico.

Aos demais professores do Mestrado em Direito da UFAL pelos ensinamentos, orientações e momentos no dia-a-dia que me possibilitaram um desenvolvimento pessoal e acadêmico essencial não apenas para os fins deste trabalho, mas para a continuação da minha jornada.

Aos amigos da Turma 12 do Mestrado em Direito da UFAL que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho, em especial, Márcio Roberto Torres, Guilherme Emmanuel Lanzilotti e Daniel Borba pelos conselhos, ensinamentos e apoio durante esse período. Igualmente, aos amigos da minha Turma 13 do Mestrado pelo aprendizado e convívio diários que tornaram essa jornada mais leve e prazerosa: Iris, Liv, Felipe, Delano, Danilo, Diego, André, Leonardo, Larissa, Mariana, Laryssa, Kléverton, Tálita, Vitor, Fábio, Nathália, José Tenório, Lucas, João, Elita, Carolina, Leonam, Karina e Paula. Em especial, a minha amiga Iris por se fazer presente em momentos importantes com palavras de conforto e incentivo que me ajudaram a passar pelas dificuldades e desafios que me foram impostos na vida pessoal e acadêmica.

Aos amigos “sobreviventes” do ATC jurídicos por representarem um refúgio e conforto essenciais ao meu bem-estar, além do auxílio e incentivo constantes ao estudo que com certeza conduzirá cada um de nós à realização dos objetivos e sonhos que temos: Alberto, Rafael, Raissas Omena, Gama e Torres, João, Raquel, Hanny, Juliana, Jackson, Philipe, Gleyzzer, Vanessa e Marcos. Por fim, aproveito ainda para agradecer aos professores do ATC jurídicos Davi, Sérgio, Bárbara, Marcial e Bruno Batista pelos conselhos e orientações que me proporcionaram momentos de reflexão e aprimoramento pessoal e acadêmico.

あなたは山の頂上への道が複数あることを理解  
しなければなりません

愛と悲しみを超えて - 人の利益のために存在す  
る

*Miyamoto Musashi*

...But I like to think he may have at last found some  
small measure of peace, that we all seek, and few of  
us ever find.

*Simon Graham*

Nullius in verba

*Royal Society of London for Improving Natural  
Knowledge*

## RESUMO

A Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997 - Lei de Refúgio brasileira - representa um marco importante na proteção aos direitos dos refugiados, sendo internacionalmente reconhecida como modelo a ser seguido. Contudo, os recentes acontecimentos que envolvem a recepção de refugiados, oriundos especialmente da região do Oriente Médio, pelos Estados europeus, bem como o aumento de solicitantes de refúgio no Brasil demandam uma reflexão mais profunda sobre o tema e suas implicações no atual contexto de escalada internacional do terrorismo, de crises econômicas e financeiras e dos desastres naturais ao redor do globo. Essas alterações ocorridas no cenário interno e internacional durante os anos de vigência da lei, somadas aos modernos contornos conferidos aos direitos fundamentais, como a proibição do excesso e proibição da proteção deficiente, atualizando-os como aspectos norteadores das ações de proteção aos refugiados, exigem uma atitude hermenêutica que esteja em consonância com a necessária harmonia entre a dignidade humana e a segurança nacional. O objetivo deste trabalho consiste, assim, na análise da Lei de Refúgio brasileira sob uma nova perspectiva: a ótica do binômio formado pelo princípio da dignidade humana e a segurança nacional. Os recentes acontecimentos demonstram a impossibilidade de dissociar o problema central dos refugiados, que extrapola os estreitos limites das fronteiras nacionais, com o tratamento que deve ser dado a esses indivíduos por parte das ordens jurídicas estatais e, em especial, pelo Estado brasileiro. Assim, observa-se a necessidade de realizar uma revisão da legislação nacional quanto à proibição da proteção deficiente e os direitos fundamentais assegurados aos refugiados no Brasil. Em suma, parte-se do pressuposto de que as transformações sofridas no mundo contemporâneo impõem uma reanálise do texto normativo brasileiro, a Lei nacional de refúgio, com o intuito de adequar sua interpretação aos novos paradigmas e elementos apresentados no cenário atual de crise humanitária. O método, nesse caso, pressupõe uma análise da Lei de refugiados para, em seguida, considerar uma alteração fundamental nessa categoria: a compatibilização com o princípio de segurança nacional. Para tanto, utiliza-se da análise e interpretação de dados fornecidos, especialmente, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, Comitê Nacional para Refugiados – CONARE e Tribunal de Contas da União - TCU, relacionando-os com os aspectos doutrinários específicos tanto indutivamente quanto de maneira dedutiva. A simples aplicação dos direitos fundamentais ou invocação da segurança nacional, nesses casos, exige uma adequação da teleologia normativa aos novos tempos. E esses novos tempos demandam uma harmonização entre os princípios da segurança nacional e da dignidade humana. Em que medida o princípio da dignidade humana, nela compreendida o direito a um ambiente saudável e não hostil à sobrevivência dos seres humanos, coaduna-se com a necessidade de os Estados preservarem a segurança nacional? Essa é a questão central deste trabalho.

**Palavras-chave:** Refugiados. Direitos Humanos. Proteção Nacional. Dignidade Humana. Soberania. Segurança Nacional. Compatibilidade.

## ABSTRACT

The Act n. 9.474, from July 22, 1997 - Brazilian Refugee Law - represents an important landmark in the protection of refugee rights, being internationally recognized as a model to be followed. However, recent events involving the reception of refugees, especially from the Middle East region, by European states, as well as the increase of refugee applicants in Brazil, require a deeper reflection on the issue and its implications in the current context of international terrorism escalation, economic and financial crises as well as natural disasters around the globe. These changes in the internal and international scenario under the law validity, combined with the modern outlines of fundamental rights, such as prohibition of excess and prohibition of deficient protection, updating them as guiding aspects of actions to protect refugees, demands a hermeneutic approach towards to the necessary harmony between human dignity and national security. Thus, the objective of this work is to analyze the Brazilian Refuge Law under a new perspective: the binomial perspective formed by the principle of human dignity and national security. Recent events demonstrate the impossibility of disassociating the central problem of refugees with the treatment that must be given to these individuals by the state legal orders, and especially by the Brazilian State, once this issue is beyond the narrow national borders concept. Therefore, there is a need to review national legislation, considering the prohibition of a deficient protection and the fundamental rights granted to refugees in Brazil. In short, it is assumed that the going on transformations in the contemporary world requires an update of the Brazilian normative act, the National refugee's law, in order to adapt its interpretation to the new paradigms and elements presented in the current scenario of humanitarian crisis. The method in this case presupposes an analysis of the Refugee Act and then considers a fundamental change in this category: the compatibility with national security. In order to reach this purpose, it uses analysis and interpretation of data provided by the UN High Commission for Refugees (UNHCR), the National Committee for Refugees (CONARE) and the Court of Auditors of the Union (TCU), correlating it with aspects from the doctrine in both inductively and deductively way. The simple application of fundamental rights or national security summon in such cases requires an adjust of normative teleology to the new times. And these new times demands a harmonization between the principles of national security and human dignity. To what extent does the principle of human dignity, including the right to a healthy and non-hostile environment to human beings' survival is consistent with the need to preserve national security? This is the central question of this work.

**Keywords:** Refugees. Human Rights. National Protection. Human Dignity. Sovereignty. National Security. Compatibility.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR/UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ECOSOC	Economic and Social Council
ExCOM	Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
IMDH	Instituto de Migrações e Direitos Humanos
IOM/OIM	International Organization for Migration
MPF	Ministério Público Federal
OCHA	Office for Coordination of Humanitarian Affairs
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. O ATUAL MODELO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA ORDEM INTERNACIONAL .....</b>	<b>19</b>
2.1.1 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO VETOR PARA A CRIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS E OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO .....	21
2.1.2 A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E O DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS NORMATIVO E DE PROTEÇÃO INTERNACIONAIS .....	23
<b>2.2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS .....</b>	<b>26</b>
2.2.1 O DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS NORMATIVOS E DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL AO DIREITO DE ASILO DOS INDIVÍDUOS VÍTIMAS DE PERSEGUIÇÃO .....	28
2.2.2 O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR E SUA ATUAÇÃO NO SISTEMA DE PROTEÇÃO .....	33
<b>2.3 OS DESAFIOS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS .....</b>	<b>41</b>
2.3.1 OS PARÂMETROS DE EXCLUSÃO NO ATUAL SISTEMA NORMATIVO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS .....	44
2.3.2 A CRISE DO ATUAL MODELO DE PROTEÇÃO E SEU REFLEXO NO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DOS ESTADOS .....	48
2.3.2.1 <i>A cooperação interestatal por meio do compartilhamento de responsabilidades .....</i>	<i>50</i>
2.3.2.2 <i>Acordos perante um terceiro país de acolhimento .....</i>	<i>52</i>
2.3.2.3 <i>Criação de zonas seguras .....</i>	<i>54</i>
2.3.2.4 <i>Fechamento de fronteiras e Estabelecimento de centros de detenção .....</i>	<i>55</i>
<b>3. A LEI FEDERAL Nº 9.474/1997 E O MODELO DE PROTEÇÃO NACIONAL AO REFÚGIO .....</b>	<b>59</b>
<b>3.1 O SISTEMA NORMATIVO DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E A CONSTITUIÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO NACIONAL .....</b>	<b>60</b>
3.1.1 A FORMAÇÃO E INCORPORAÇÃO DE TRATADOS SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL .....	65
3.1.2 OS PARÂMETROS DE EXCLUSÃO NO ATUAL SISTEMA NORMATIVO NACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS .....	71
<b>3.2 O PROCESSO DE DETERMINAÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO NO BRASIL .....</b>	<b>83</b>
3.2.1. O PROCESSO DE DETERMINAÇÃO NACIONAL: DA CHEGADA NA FRONTEIRA À DECISÃO DO CONARE .....	86
3.2.2. DO RECONHECIMENTO AO INDEFERIMENTO DA SOLICITAÇÃO: AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DAS DECISÕES PROFERIDAS .....	94
<b>3.3 A OUTRA FACE DO PROCESSO NACIONAL DE DETERMINAÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO: A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E DO ACNUR .....</b>	<b>97</b>
<b>4. O DESENVOLVIMENTO DE UM NOVO PARADIGMA PARA A PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS .....</b>	<b>103</b>
<b>4.1 OS DESAFIOS DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS FRENTE À ATUAL CRISE HUMANITÁRIA .....</b>	<b>105</b>
4.1.1. A SITUAÇÃO DOS SOLICITANTES DE REFÚGIO NO BRASIL: OS IMPACTOS DA CRISE NA VENEZUELA NO SISTEMA DE PROTEÇÃO NACIONAL .....	113
4.1.2. A QUESTÃO DA SOBERANIA/SEGURANÇA NACIONAL: O RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....	124
<b>4.2 PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS VS SOBERANIA/SEGURANÇA NACIONAL DO ESTADO .....</b>	<b>132</b>
4.2.1. SOBERANIA/SEGURANÇA NACIONAL: PARÂMETROS E LIMITES NA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS .....	136
4.2.2. A AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE ACOLHIMENTO NACIONAL: POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS .....	144
<b>4.3 A PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS NA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA DE REFÚGIO .....</b>	<b>150</b>
4.3.1 A PONDERAÇÃO E SEUS REFLEXOS NAS ESCOLHAS ORÇAMENTÁRIAS .....	155

4.3.2 OS PARÂMETROS DA PROPORCIONALIDADE: A PROIBIÇÃO DO EXCESSO E DA PROTEÇÃO DEFICIENTE .....	160
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>167</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>174</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos uma crise humanitária se instalou no mundo em decorrência das pessoas que, aos milhões, colocam suas vidas em risco na tentativa de cruzar as fronteiras dos países. Estimativas recentes apontam para um número de cerca de 68,5 milhões de pessoas que estavam deslocadas forçadamente, sendo 16,2 milhões de novos deslocados forçados apenas durante o ano de 2017, representando ao final desse ano uma quantidade de pessoas equivalente à população de um país como a Tailândia. Movidas por um desejo de segurança, essas pessoas fogem da perseguição, pobreza, conflitos armados, desastres naturais, crises econômico-financeiras e outras calamidades que ocorrem na contemporaneidade na busca daquela pequena medida de paz que todos buscam. Assim, esse conjunto de pessoas está disposto a enfrentar situações de discriminação social, vulnerabilidade e ilegalidade de que podem ser vítimas quando da chegada ao novo país, com a esperança de que ali viverão dias melhores.

Em verdade, atualmente, as migrações de maneira geral constituem um dos motivos pelos quais as águas de alguns mares e as fronteiras terrestres em algumas localidades do globo se tornaram um enorme cemitério de pessoas que se deslocam de países da África ou Ásia, por exemplo, para alcançar os países do continente europeu. De fato, trata-se de uma grande tragédia humana, a qual os Estados soberanos ainda não demonstraram compreender totalmente. A persistente ausência de uma política adequada sobre imigração e refúgio na União Europeia, por exemplo, dificulta a cooperação necessária para a elaboração e implementação de soluções capazes de proteger essas pessoas e a construção de muros ou proibições legais não se demonstram capazes de pôr um fim a esta tragédia humana.

Nesse grupo de pessoas se encontram inseridos cerca de 25,4 milhões de refugiados os quais, pelas características inerentes a essa condição, são pessoas que apresentam uma situação de vulnerabilidade ainda maior se comparado a outros grupos de pessoas migrantes. Conforme será demonstrado ao longo deste trabalho, a mobilidade humana apresenta contornos em números e complexidade que desafiam os sistemas de proteção na contemporaneidade e, assim, determinar quais pessoas ou grupos devem ser protegidos segundo o Direito Internacional dos Refugiados igualmente se tornou uma tarefa complexa.

O crescimento exponencial de solicitantes de refúgio contrasta com a ausência de articulação política e institucional necessárias para administrar os fluxos cada vez maiores e diversificados. A fragmentação desproporcional do atual sistema de proteção aos refugiados cedeu aos Estados soberanos um amplo campo para desenvolver, no âmbito de sua política externa, uma política de refúgio fundada na legislação nacional e, por vezes, interpretada

segundo a ordem jurídica local. Essa estrutura da proteção, por estar confinada em demasia ao âmbito de domínio do Estado, confere a este o poder de decisão quanto ao reconhecimento do *status* de refugiado, o que faz com que o sistema de proteção esteja intrinsecamente relacionado aos interesses definidos pelo Estado receptor. Diante desse cenário de nacionalização da proteção, em geral, migrantes e refugiados ainda são tratados como um assunto de segurança nacional do Estado e a ausência de equilíbrio e observância aos *standards* de proteção internacional por vezes resulta em medidas nas quais a seletividade e discricionariedade dos Estados implica em proteção deficiente e discriminatória.

É nesse contexto que se insere o Brasil, buscando criar na legislação nacional soluções viáveis para o problema dos refugiados. No entanto, apesar de constituir um marco importante e ser considerada um modelo a ser seguido, a Lei de Refúgio Nacional ainda apresenta deficiências e insuficiências que prejudicam uma proteção adequada às milhares de pessoas solicitantes de refúgio e refugiados no país. O aumento exponencial dos solicitantes de refúgio em decorrência de uma crise regional de deslocados forçados impõe ao Estado brasileiro a necessidade de apresentar respostas cada vez mais eficientes, adequadas e condizentes com os padrões de proteção estabelecidos.

Assim, os recentes acontecimentos que envolvem a recepção de refugiados, oriundos especialmente da região do Oriente Médio, pelos Estados europeus, bem como o aumento de solicitantes de refúgio no Brasil demandam uma reflexão mais profunda sobre o tema e suas implicações no atual contexto de escalada internacional do terrorismo, de crises econômicas e financeiras e dos desastres naturais ao redor do globo. Essas alterações ocorridas no cenário interno e internacional, somadas aos modernos contornos conferidos aos direitos fundamentais, como a proibição do excesso e proibição da proteção deficiente, atualizando-os como aspectos norteadores das ações de proteção aos refugiados, exigem uma atitude hermenêutica que esteja em consonância com a necessária harmonia entre a dignidade humana e a segurança nacional.

De fato, esse cenário revela a necessidade de coerência quando da implementação do Direito Internacional dos Refugiados no âmbito interno dos Estados por meio da identificação dos instrumentos capazes de promover a harmonização e compatibilização adequada entre os princípios e normas que compõem a ordens jurídicas internas e internacional, no intuito de oferecer uma proteção adequada e suficiente aos refugiados. O objetivo deste trabalho, portanto, consiste na análise da Lei de Refúgio brasileira sob um novo paradigma: a ótica do binômio formado pelo princípio da dignidade humana e a segurança nacional, com o intuito de apresentar uma concepção que, diferente das classificações existentes, conduza a um cenário de harmonização possível entre os interesses de segurança nacional e a proteção adequada dos

refugiados. Em verdade, os recentes acontecimentos demonstram a impossibilidade de dissociar o problema central dos refugiados, que extrapola os estreitos limites das fronteiras nacionais, com o tratamento que deve ser dado a esses indivíduos por parte das ordens jurídicas estatais e, em especial, pelo Estado brasileiro.

Nesse sentido, observa-se a necessidade de realizar uma revisão da legislação nacional quanto à proibição da proteção deficiente e os direitos fundamentais assegurados aos refugiados no Brasil. Em suma, parte-se do pressuposto de que as transformações sofridas no mundo contemporâneo impõem uma reanálise do texto normativo brasileiro, a Lei nacional de refúgio, com o intuito de adequar sua interpretação aos novos paradigmas e elementos apresentados no cenário atual de crise humanitária. Em que medida o princípio da dignidade humana, nela compreendida o direito a um ambiente saudável e não hostil à sobrevivência dos seres humanos, coaduna-se com a necessidade de os Estados preservarem a segurança nacional, em especial, o Estado brasileiro no âmbito do seu dever de proteção aos refugiados? Essa é a questão central deste trabalho. O método, nesse caso, pressupõe uma análise da Lei de refugiados para, em seguida, considerar uma alteração fundamental nessa categoria: a compatibilização do princípio de segurança nacional. Para tanto, utiliza-se de análise e interpretação de dados fornecidos, especialmente, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, Comitê Nacional para Refugiados – CONARE e Tribunal de Contas da União - TCU, relacionando-os com os aspectos doutrinários específicos tanto indutivamente quanto de maneira dedutiva.

O trabalho divide-se, portanto, em três capítulos inter-relacionados e conexos com intuito de responder às questões propostas em seu desenvolvimento. O *Primeiro Capítulo* é destinado à análise do atual modelo internacional de proteção aos refugiados, passando pelos aspectos inerentes ao desenvolvimento e implementação do Direito Internacional dos Direitos Humanos na ordem internacional e como este se relaciona com a criação do Direito Internacional dos Refugiados. Em seguida é apresentada a estrutura da normativa internacional destinada à proteção dos refugiados, ressaltando-se os princípios e regras essenciais ao seu adequado desenvolvimento, e como se dá a atuação dos diversos atores na busca constante de uma efetiva implementação no âmbito dos Estados de uma proteção adequada, destacando-se especialmente a atuação positiva do ACNUR, bem como os desafios que este órgão enfrenta.

Por fim, apresentam-se de forma específica quais os desafios que o sistema de proteção internacional aos refugiados enfrenta atualmente, destacando as principais cláusulas de exclusão previstas no sistema normativo internacional e utilizadas pelos Estados para justificar as recusas, bem como analisando as principais alternativas contidas nesse sistema e as

consequências positivas e negativas da implementação de cada uma no âmbito interno dos Estados.

O *Segundo capítulo* é reservado à análise detalhada do modelo de proteção nacional aos refugiados, destacando as principais características da legislação destinada a efetivar uma proteção adequada no Brasil. Nesse sentido, é apresentado o processo de construção do marco regulatório nacional e como os tratados e convenções internacionais são incorporados à ordem jurídica interna para formar o atual sistema implementado, bem como quais as principais tendências interpretativas e os parâmetros estabelecidos para o reconhecimento do *status* de refugiados pelas autoridades públicas brasileiras.

Em seguida, detalha-se todo o processo nacional construído para aferir a determinação do *status* de refugiados aos solicitantes, abrangendo os procedimentos desde a chegada na fronteira à decisão do órgão competente, destacando as características e dificuldades apresentadas durante cada etapa, incluindo a possibilidade de recurso das decisões, bem como a apreciação da matéria pelo judiciário brasileiro e as consequências jurídicas das decisões proferidas quanto ao reconhecimento ou indeferimento das solicitações. Por fim, apresenta-se como o ACNUR e organizações da sociedade civil atuam no auxílio ao sistema de proteção nacional e qual a relevância no atual contexto que se insere a sociedade brasileira.

O *Terceiro Capítulo*, e último desta dissertação, é destinado a apresentar quais os desafios e questões enfrentadas pelo Brasil no âmbito da proteção aos refugiados desenvolvida no país face à atual crise humanitária global e como esse novo paradigma impõe reanálises quanto à elaboração de uma política nacional de refúgio adequada. Nesse ponto, destaca-se a situação dos solicitantes de refúgio no país e como o aumento desse número representou um impacto no sistema nacional de proteção, revelando-se aspectos dessa política que necessitam de aprimoramento, em especial como a questão está sendo tratada pelas autoridades públicas na busca por soluções viáveis. Em seguida, será abordada a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU – e como este órgão compreendeu os achados e evidências coletados para formulação de uma decisão que resulta na necessidade de reavaliação de todo o sistema nacional de proteção aos refugiados, em especial no que concerne a efetiva inserção do princípio da segurança nacional na política de refúgio desenvolvida no Brasil.

Nesse sentido, diante da necessidade de compatibilização/harmonização desse princípio com os *standards* de uma proteção adequada e suficiente aos refugiados, uma análise teórico-doutrinária será efetuada com o objetivo de avaliar a real capacidade de harmonização entre os interesses de segurança dos Estados e sua legitimidade frente aos deveres de proteção aos refugiados, neles compreendidos a garantia dos direitos humanos fundamentais. Para tanto,

serão analisados os parâmetros e limites de aplicação desse princípio no âmbito da proteção aos refugiados, com intuito de apresentar formas compatíveis e legítimas de sua aplicação pelo Estado. Serão ainda avaliadas as questões orçamentárias e as políticas públicas desenvolvidas no país e destinadas a dar garantia e efetividade aos direitos fundamentais dos refugiados, com o intuito de verificar tanto as eventuais implicações de compatibilização do princípio da segurança nacional quanto à possibilidade de ampliação da atual capacidade de acolhimento, visando uma maior inserção do país nos esforços globais por soluções sustentáveis.

Por fim, com vistas a equacionar e harmonizar as questões inerentes à elaboração e implementação de uma política de refúgio adequada e suficiente no país, será apresentada uma metodologia capaz de ser utilizada na ordem jurídica interna para favorecer a obtenção de certo grau de transparência e controle das decisões das diversas autoridades públicas brasileiras. A simples aplicação dos direitos fundamentais ou invocação da segurança nacional, nesses casos, decerto exige uma adequação da teleologia normativa aos novos tempos. E esses novos tempos demandam uma harmonização entre os princípios da segurança nacional e da dignidade humana na busca por uma proteção adequada, suficiente e sustentável dos refugiados no Brasil, sendo esta reflexão a premissa central deste trabalho que tem como objetivo principal contribuir para a construção de um modelo mais justo e efetivo, reconhecendo o refúgio como um direito e não mera concessão do Estado. O Direito Internacional dos Refugiados tem por fundamento princípios como a solidariedade, cooperação e universalidade dos direitos humanos. Dessa forma, a proteção desses indivíduos é algo que exige uma resposta coordenada, articulada e sustentável nas soluções implementadas tanto no âmbito interno dos países quanto internacionalmente.

## 2. O ATUAL MODELO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS

A segunda metade do século XX testemunhou um desenvolvimento sem precedentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos e, em especial, do Direito Internacional dos Refugiados. Pode-se mesmo afirmar que a moderna concepção de direito dos refugiados é conseqüência de uma alteração paradigmática na maneira como as sociedades ocidentais concebem a implantação e efetivação desses direitos, fundando-se em um modelo que se pretende efetivo. Definir a natureza desse modelo resulta no principal desafio a ser transposto, uma vez que a proteção internacional dos indivíduos vítimas de perseguição exige da comunidade internacional o partilhar de responsabilidades com o objetivo de assegurar uma proteção mais efetiva e fornecer soluções que não mais devem restar adstritas às fronteiras nacionais.

Afirmar que as questões que envolvem os refugiados e sua proteção está intrinsecamente vinculada às relações transfronteiriças pode, à primeira vista, resultar numa obviedade. No entanto, uma observação mais acurada de como as soberanias estatais abordaram a questão ao longo das últimas décadas conduz à inevitável conclusão de que o tratamento dado aos refugiados se vincula sobremaneira às políticas internas dos Estados, sem que houvesse um reconhecimento efetivo da responsabilidade internacional de todos os sujeitos envolvidos. A proteção aos refugiados resulta atualmente em um tema que integra a agenda global, e como tal deve ser tratado.

É preciso, pois, efetuar uma análise da necessária efetividade dos direitos humanos fundamentais assegurados aos refugiados em relação aos diversos obstáculos que são encontrados no atual sistema de proteção no cenário internacional. A análise aqui efetuada, situa-se, portanto, no âmbito de um espectro teórico e apresentação de dados empíricos que, de um lado, concebe os direitos dos refugiados como um direito fundamental que exige a atuação dos sistemas normativos e de proteção internacionais na implantação de políticas lineares para a sua efetivação; e, doutro lado, considera que tal efetivação depende fundamentalmente da adequada cooperação entre os mais diversos atores.

Para tanto, serão analisados neste capítulo, em primeiro lugar, o desenvolvimento dos direitos humanos, enfatizando-se seu reflexo no princípio da dignidade humana, bem como alguns dos instrumentos normativos de proteção internacional dos refugiados. Em seguida, serão apresentados os mecanismos específicos de proteção desenvolvidos a partir do art. 14, 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos para os refugiados e seu reflexo na proteção internacional realizada atualmente. Por fim, tratar-se-á acerca dos desafios enfrentados pelo

atual modelo na busca por maior efetividade da proteção internacional aos direitos dos refugiados.

## 2.1 A Evolução Dos Direitos Humanos na Ordem Internacional

No que concerne aos Direitos Humanos e sua evolução histórica, é possível identificar fases que ao longo dos séculos contribuíram para sedimentar o conceito e o regime jurídico desses direitos na ordem internacional. A primeira fase identifica os Direitos Humanos com as teorias jusnaturalistas, segundo as quais o ser humano possuiria direitos inerentes a sua própria condição humana, o que impediria o Estado de restringir ou subtrair tais direitos.<sup>1</sup> Essas teorias inspiraram fortemente as revoluções liberais inglesa, americana e francesa quando da reivindicação do reconhecimento de direitos contra os abusos dos Estados, constituindo em seguida o que se convencionou denominar de segundo momento do desenvolvimento dos Direitos Humanos, com a sua positivação nas ordens jurídicas internas de cada Estado, em razão do incipiente processo de constitucionalização.<sup>2</sup>

Essa fase das revoluções é um marco, uma vez que apresentou a primeira e clara afirmação histórica dos Direitos Humanos, inaugurando a 1ª geração de direitos da chamada Teoria das Gerações dos Direitos Humanos, tendo como parâmetro a “evolução histórica dos direitos humanos na ordem jurídica supra estatal e nas Constituições dos Estados contemporâneos [e preconizando] que o processo de criação de direitos humanos é contínuo e inesgotável.”<sup>3</sup>

A teoria das gerações dos direitos humanos é criação do jurista francês Karel Vasak. Durante Conferência em 1979 no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo, França, Vasak classificou os direitos humanos em três gerações, cada uma possuindo características próprias.<sup>4</sup> Nesse sentido, tomando por base essa classificação, ao longo dos anos foram estruturados os Direitos Humanos em, pelo menos, três gerações/dimensões de direitos.<sup>5</sup>

A 1ª Geração encontra na liberdade o seu elemento axiológico preponderante. Consiste nas liberdades públicas e direitos políticos, tendo como marco a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em 1789. As liberdades públicas, também denominadas

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Noberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 29

<sup>2</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 38-40.

<sup>3</sup> SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. IN: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). *Educação em Direitos Humanos: Diálogos interdisciplinares*. p. 109-128. Maceió: EDUFAL, 2012. p. 110.

<sup>4</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 53.

<sup>5</sup> SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. IN: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). *Educação em Direitos Humanos: Diálogos interdisciplinares*. p. 109-128. Maceió: EDUFAL, 2012. p. 110-111.

direitos civis ou direitos individuais, são prerrogativas que buscam a proteção da integridade física, psíquica e moral contra ingerências ilegítimas, abuso de poder e outras arbitrariedades do Estado, atuando na dimensão individual e protegendo a autonomia do indivíduo, impondo ao Estado um dever de abstenção.

Os direitos de 2ª geração consistem nos chamados direitos sociais, econômicos e culturais, possuindo marco no período pós-primeira guerra mundial na concepção teórica do Estado do bem-estar social. Se os Direitos de 1ª geração impõem uma dimensão negativa de agir do Estado, os de 2ª geração passam a exigir uma dimensão positiva de ação do ente estatal, visando assegurar igualdade de oportunidades a todos. Os chamados direitos de 2ª geração consistem nos chamados direitos sociais, econômicos e culturais, demarcando o período do pós-primeira guerra mundial e influenciando de maneira decisiva na concepção teórica do Estado do bem-estar social. Em verdade, observa-se que esses direitos obrigam a intervenção do poder público no intuito de assegurar as condições básicas essenciais de saúde, educação, habitação, transporte, trabalho, lazer etc., por meio de políticas públicas e ações afirmativas efetivas e eficientes.

Com relação aos direitos de 3ª geração, estes consistem nos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, os quais tem como pressuposto a proteção de grupos sociais vulneráveis e preservação do meio ambiente, sendo reconhecidos nos textos constitucionais a partir da década de 1960. No caso, são os direitos de titularidade da comunidade, como o direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito à autodeterminação e, em especial, o direito ao meio ambiente equilibrado.<sup>6</sup> Os direitos desta geração se caracterizam em razão de sua transindividualidade e indivisibilidade. São transindividuais em razão de seu exercício estar condicionado à existência de um grupo determinado ou não de pessoas. A indivisibilidade se caracteriza tendo em vista que não podem ser fracionados entre os titulares. Assim, constata-se que a satisfação desses direitos beneficia indistintamente a todos, ao passo que sua violação é prejudicial na mesma medida à totalidade das pessoas.<sup>7</sup>

Por último<sup>8</sup>, há quem defenda a existência de uma 4ª geração de direitos humanos, a qual ainda se encontraria em curso, resultante da globalização dos direitos humanos, sendo integrantes desta geração os direitos de participação democrática (democracia direta), direito ao pluralismo, bioética e limites à manipulação genética, todos fundamentados na defesa da

---

<sup>6</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 54.

<sup>7</sup> SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. IN: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). *Educação em Direitos Humanos: Diálogos interdisciplinares*. p. 109-128. Maceió: EDUFAL, 2012. p. 117.

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

dignidade da pessoa humana contra intervenções abusivas de particulares ou do Estado. No entanto, as opiniões são divergentes quanto a existência ou não desta geração de direitos.

Contudo, independente do consenso ou não quanto à existência de mais uma geração de direitos humanos, é um fato inegável que a dinâmica social invariavelmente nos guia para o reconhecimento de cada vez mais direitos humanos. Neste ponto, cumpre salientar que os direitos humanos são complementares e conexos entre si, direcionando-se pela busca e consolidação da dignidade humana.<sup>9</sup> De acordo com George Sarmento:

Os direitos humanos não são estanques ou incomunicáveis, mas complementares e conexos: integram-se uns aos outros para realizar o ideal de dignidade humana. O vocábulo “geração” nos remete à ideia de direitos sob a mesma inspiração axiológica, que surgem em dado espaço temporal e continuam a se reproduzir de acordo com as etapas evolutivas da civilização.<sup>10</sup>

De fato, a dignidade humana é o caráter norteador dos direitos humanos, uma vez que estes surgem por meio de construção histórica buscando esta proteção<sup>11</sup>. Assim, os direitos humanos encontram-se previstos na ordem internacional com o objetivo de proteger a dignidade humana, sendo construídos em observância a este princípio.<sup>12</sup>

### 2.1.1 A dignidade da pessoa humana como vetor para a criação dos instrumentos normativos e os sistemas de proteção

Nesse contexto, observa-se que a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948<sup>13</sup> estabelece, em seu art. 1º, “todos os seres humanos nascem livres e iguais, em dignidade e direitos”, reconhecendo a primazia da dignidade humana. Igualmente, os dois Pactos Internacionais, sobre direitos civis e políticos<sup>14</sup> e o sobre direitos sociais, econômicos e culturais (PIDESC)<sup>15</sup>, da Organização das Nações Unidas têm idêntico reconhecimento, no preâmbulo, da “dignidade inerente a todos os membros da família humana”. Do mesmo modo, a Convenção

<sup>9</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 8.

<sup>10</sup> SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. IN: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). *Educação em Direitos Humanos: Diálogos interdisciplinares*. p. 109-128. Maceió: EDUFAL, 2012. p. 110.

<sup>11</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 4.

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 20.

<sup>13</sup> ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

<sup>14</sup> BRASIL, Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm). Acesso em: 10 de ago. 2018.

<sup>15</sup> BRASIL, decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm). Acesso em: 10 de ago. 2018.

Americana de Direitos Humanos<sup>16</sup>, em seu art. 5º, exige o devido respeito à “dignidade inerente ao ser humano”.

Nessa perspectiva, Piovesan<sup>17</sup> afirma que os direitos humanos possuem uma ética que visa reconhecer o outro como um ser merecedor de igual consideração e respeito, capaz de desenvolver suas potencialidades de maneira livre, autônoma e plena, sendo esta ética, alicerçada na afirmação da dignidade e prevenção ao sofrimento humano, assegurada pelo Direito. É de acordo com o pensamento de Kant que a doutrina jurídica majoritariamente retira as bases de fundamentação para a conceituação de dignidade da pessoa humana<sup>18</sup>. Em síntese, Kant<sup>19</sup> aduz que a autonomia da vontade se constitui em verdadeiro fundamento da dignidade, entendida como um valor incomensurável economicamente, isto é, o filósofo relaciona a dimensão axiológica com a noção de autonomia, racionalidade e moralidade, constituindo o fundamento e conteúdo da noção de dignidade.

Neste ponto, questiona-se exatamente até que medida essa concepção pode ser adotada sem reservas e sem ajustes na realidade dinâmica social, econômica e jurídica? Tal questionamento evidencia a necessidade de uma concepção mínima quanto ao conteúdo da dignidade num contexto multicultural, buscando-se um alcance cada vez mais universal. Assim, críticas<sup>20</sup> a essa concepção kantiana foram realizadas por diversos autores ao longo do tempo, as quais expuseram não apenas os desafios da adoção de uma abordagem estritamente ontológica de dignidade, como também a necessidade de relacionar outros aspectos a essa concepção, a exemplo de Hegel (para o qual dignidade também seria uma qualidade a ser conquistada no âmbito do processo de interação social); Luhmann e Härbele (os quais enfatizam a dimensão histórico-cultural da dignidade); e, por último, Habermas e Honneth (para os quais a fundamentação da dignidade está na capacidade comunicativa do ser humano e/ou no reconhecimento recíproco).

É nesse contexto que se insere a problemática da noção de dignidade inserida na perspectiva jurídico-constitucional. No entanto, considerando todos os aspectos que devem nortear a noção de dignidade, seria possível/viável o alcance de algum conceito satisfatório

---

<sup>16</sup> COSTA RICA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. San Jose. 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 10 de jul. 2018.

<sup>17</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 41.

<sup>18</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9ª ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 39-45.

<sup>19</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Trad. Paulo Quintela. Porto: Porto Editora, 1995, p. 77.

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9ª ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 45-47.

relativo à dignidade para concretização/densificação na atualidade? Diante deste caráter multifacetado da concepção de dignidade, bem como a necessidade de mínima conceituação objetiva, Sarlet apresenta o seguinte conceito:

[...]temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.<sup>21</sup>

Diante dos desafios inerentes à própria definição de um conteúdo para a dignidade, esse conceito é constantemente testado quando da relação entre este e o conteúdo dos direitos humanos na concretização e produção das consequências na esfera jurídica, conforme será melhor demonstrado ao decorrer deste trabalho. Por esta perspectiva, entender como o processo de internacionalização dos direitos humanos atua na construção e desenvolvimento das concepções quanto aos direitos inerentes às pessoas vítimas de perseguição, bem como na percepção da necessidade de criação de um sistema próprio de proteção é essencial para a compreensão das diversas nuances que cercam o tema.

#### 2.1.2 A internacionalização dos direitos humanos e o desenvolvimento dos sistemas normativo e de proteção internacionais

Com relação à internacionalização dos direitos humanos, até meados do século XX, o Direito Internacional possuía apenas normas internacionais esparsas. Após a Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional busca se assegurar que as atrocidades cometidas jamais se repitam por meio da regulamentação da questão dos direitos humanos na ordem internacional. A criação do Direito Internacional dos Direitos Humanos está interligada à nova organização da sociedade internacional. Decerto, havia na época uma necessidade de assegurar direitos essenciais não somente no âmbito interno por meio das Constituições, mas também no âmbito internacional, possibilitando uma proteção universal dos direitos humanos, ou seja, fazia-se necessária uma afirmação de que tais direitos eram inerentes não apenas aos cidadãos de um determinado Estado, mas sim a todos os seres humanos.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9ª ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 73.

<sup>22</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 191-193.

O marco dessa nova etapa do Direito Internacional é a criação da Organização das Nações Unidas - ONU por meio da Conferência de São Francisco em 1945. No entanto, a Carta da ONU não listou o rol dos direitos considerados essenciais, razão pela qual foi elaborada em 1948 a Declaração Universal de Direitos Humanos, documento que inaugura a afirmação universal dos Direitos Humanos na ordem internacional.<sup>23</sup> Portanto, por meio da adoção da Declaração de 1948, houve o comprometimento dos Estados não apenas em reconhecer os direitos elencados, mas também em assegurar a proteção, respeito, garantia e promoção destes direitos. Posteriormente, no ano de 1966, foram elaborados o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que, conjuntamente com a Declaração de 1948, constituem a base normativa universal de proteção aos Direitos Humanos.

O processo de internacionalização continua ao longo dos anos com o objetivo claro de aperfeiçoamento da proteção aos Direitos Humanos por meio da adoção de diversos tratados como, por exemplo, a Convenção contra a Tortura, e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984; a Convenção sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias de 1990 entre outros.<sup>24</sup> Igualmente, identifica-se nesse período pós 1945 a criação e desenvolvimento de mecanismos de proteção aos Direitos Humanos que foram sendo reconhecidos, com o intuito de assegurar a efetivação desses Direitos por meio da responsabilização dos Estados no âmbito internacional. De acordo com Piovesan<sup>25</sup>, o sistema internacional de proteção aos direitos humanos apresenta diferentes âmbitos de aplicação e, em decorrência deste fato, fala-se em sistemas global e regional de proteção aos direitos humanos.

No âmbito global, a proteção dos Direitos Humanos é realizada por órgãos internacionais e, especialmente, pela ONU que possui órgãos próprios e de apoio administrativo e técnico, bem como órgãos criados por diversos tratados voltados à proteção de direitos humanos. Este conjunto compõe o chamado sistema global ou universal de proteção. Nesse sentido, observa-se que o campo de atuação do aparato global de proteção não se restringe apenas a determinada região, isto é, pode alcançar qualquer Estado integrante da ordem internacional que expresse consentimento quanto aos instrumentos internacionais de proteção.

---

<sup>23</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 43.

<sup>24</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 260-263.

<sup>25</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 339-342.

Já no âmbito Regional, particularmente na América, Europa e África, os sistemas de proteção buscam internacionalizar os direitos humanos. No que concerne à região Americana, em 1969 a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada de pacto de San José da Costa Rica<sup>26</sup>, era adotada e assim nasceu o sistema interamericano de proteção, juntamente com o aparato de monitoramento e implementação dos direitos que enuncia, quais sejam, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana. É interessante notar que a evolução dos instrumentos normativos e dos sistemas de proteção aos direitos humanos, em tese, implicaram em certa abdicação dos Estados de parte de sua soberania. De acordo com Soares:

A internacionalização dos direitos humanos implicou, conseqüentemente, em um reexame dos valores da soberania, pois os direitos humanos deixaram de pertencer ao domínio reservado dos Estados e estes passaram a submeter-se ao controle da comunidade internacional havendo, inclusive, a possibilidade de serem responsabilizados pelas violações de direitos humanos, desde que tenham acolhido o aparato internacional de proteção e as obrigações internacionais dele decorrentes. [...] A soberania continua a ser entendida como um poder, mas não mais como um poder ilimitado, pois encontra limites na ordem internacional.<sup>27</sup>

Em outras palavras, percebe-se que no momento em que um Estado assina e ratifica tratados de Direitos Humanos, este está exercendo a sua soberania para firmar um compromisso perante seus cidadãos e a comunidade internacional no intuito de assegurar a proteção, promover e efetivar os Direitos Humanos tanto no âmbito interno quanto no internacional, submetendo-se aos instrumentos normativos e sistemas de proteção. Cumpre salientar que os sistemas de proteção internacional dos direitos humanos atuam subsidiariamente, uma vez que é reconhecido o dever inicial do Estado de promover e prestar a proteção efetiva desses direitos. Assim, os sistemas de proteção somente irão atuar na medida em que os Estados não cumprirem as obrigações quanto à efetivação dos direitos humanos.

No entanto, os casos de pessoas vítimas de perseguição exigem uma abordagem especial e, para tanto, a promoção e proteção dos direitos humanos a esses indivíduos reclamam por uma cooperação ainda maior entre a comunidade internacional, além do desenvolvimento constante de mecanismos específicos capazes de garantir o máximo de proteção possível. Considerando os aspectos específicos que permeiam o conteúdo do art. 14, I da Declaração Universal dos Direitos Humanos quanto ao direito de asilo dos indivíduos vítimas de perseguição, é possível

---

<sup>26</sup> COSTA RICA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. San Jose. 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 10 de jul. 2018.

<sup>27</sup> SOARES Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió. p. 28.

observar o envolvimento de questões complexas relacionadas às noções de soberania, sendo apresentado a seguir como se deu o desenvolvimento do direito internacional dos refugiados.

## 2.2 O Direito Internacional dos Refugiados

A previsão contida no art. 14, 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é o fundamento jurídico para as modalidades de proteção às pessoas que sofrem perseguições por parte de um Estado. Nesse sentido, o disposto no art. 22, 7 da Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>28</sup>, faz referência expressa ao direito de asilo ao dispor que “Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais”.

Em síntese, o direito de asilo é gênero do qual o refúgio é uma de suas espécies. Assim, observa-se um direito de asilo *lato sensu*, abrangendo o “asilo *stricto sensu*” destinado às questões diplomáticas e territoriais e o “refúgio”, constituindo-se em institutos que se complementam na busca de um mesmo objetivo: a proteção do ser humano vítima de uma perseguição. Contudo, a maioria dos Estados não fazem esta distinção entre o asilo e o refúgio, devendo-se sempre falar em asilo. Segundo Lacroix:

[...] a pessoa que foge da perseguição torna-se um requerente de asilo quando confrontado com um processo de determinação de refugiados estabelecido por um determinado Estado. Como resultado, os requerentes de asilo são, no plano internacional, socialmente definidos por leis e por diversos instrumentos jurídicos nacionais que, por sua vez, estão sob a orientação da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados.<sup>29</sup> (tradução nossa)

A distinção é realizada entre os países da América Latina, em razão destes apresentarem uma regulamentação jurídica regional específica para disciplinar o asilo e práticas diferentes para a concessão do asilo e para a concessão do refúgio. O instituto do asilo se consagrou de forma diferenciada na América Latina em decorrências das constantes revoluções e golpes de Estados. É por essa perspectiva que o asilo passa a ser compreendido como um instituto jurídico regional, uma vez que regulado por normas vigentes entre países latino-americanos.<sup>30</sup>

Nesse contexto de distinção, o asilo político é considerado instrumento internacional de proteção ao indivíduo perseguido por motivos políticos, inclusive acusado ou mesmo

---

<sup>28</sup> COSTA RICA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. San Jose. 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 10 de jul. 2018.

<sup>29</sup> LACROIX, Marie. L'expérience des demandeurs d'asile : vers l'élaboration de nouvelles pratiques sociales. IN: *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n° 2, 2003, p. 182.

<sup>30</sup> SOARES, Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió. p. 37-40.

condenado por um delito político. O direito brasileiro, por exemplo, amplia o conceito para conceder asilo também a pessoas perseguidas, acusadas ou condenadas pela prática de delitos de opinião, nos termos do Art. 5º, inciso LII da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião. Para essa distinção, o crime político deve ser caracterizado como aquele que tem por objetivo atingir a segurança interna ou externa de um Estado, ao passo que o delito de opinião se constitui por meio da palavra escrita ou falada que representa alguma espécie de abuso na manifestação de pensamento.<sup>31</sup>

Desse modo, constituiria o asilo territorial aquele que o Estado concede aos indivíduos perseguidos dentro do seu território, configurando-se quando um indivíduo nacional de um Estado, para fugir das autoridades que o perseguem, atravessa suas fronteiras de modo urgente e busca asilo no território do outro Estado. Já o asilo diplomático refere-se à prerrogativa assegurada aos embaixadores de garantir asilo nos limites da sua embaixada ou residência, podendo ser concedido nas legações, nos navios, aeronaves e acampamentos militares.<sup>32</sup> A principal característica que diferencia o asilo do refúgio reside na soberania do Estado, uma vez que o asilo é uma decisão política e o seu cumprimento não está vinculado a nenhum organismo internacional, ou seja, trata-se de um ato discricionário pelo qual o Estado tem o direito de conceder asilo, entretanto, não há vinculação para concedê-lo nem declarar por que o nega.<sup>33</sup>

Em síntese, o asilo se aplica aos casos relacionados à perseguição política individual, onde o sujeito está sendo perseguido por motivos de opinião ou pela prática de atividades políticas, ao passo que o refúgio é destinado de forma mais abrangente aos casos em que constatados fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, não se restringindo aos casos de perseguição individual. Assim, o refúgio pode estar relacionado à proteção de um grupo de pessoas decorrente de uma perseguição que assume um caráter mais generalizado, casos de ocupação ou dominação estrangeira, graves violações aos direitos humanos ou mesmo diante de acontecimentos que alterem gravemente a ordem pública interna de um determinado Estado.

No caso, conforme será evidenciado, é possível observar diferentes consequências jurídicas advindas dessa diferenciação. Em suma, diferente do ato de concessão de asilo que

---

<sup>31</sup> GAMSTRUP, Érik Frederico, et. al. *Comentários ao Estatuto do Estrangeiro e opção de nacionalidade*. Campinas: Millennium, 2006, p. 170.

<sup>32</sup> CASELLA, Paulo Borba et al. *Manual de Direito Internacional Público*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 512-516.

<sup>33</sup> BRASIL, Decreto nº 42.628, de 13 de novembro de 1957. *Promulga a Convenção sobre Asilo Diplomático, assinada em Caracas a 28 de março de 1954*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-42628-13-novembro-1957-381360-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

não gera nenhum dever para o Estado de acolhida, o ato de reconhecimento do *status* de refugiado gera obrigações internacionais, sendo o Estado responsável pelo refugiado garantindo-lhe proteção e promovendo políticas necessárias para a sua integração local.

### 2.2.1 O desenvolvimento dos sistemas normativos e de proteção internacional ao direito de asilo dos indivíduos vítimas de perseguição

A proteção aos refugiados está intimamente ligada à proteção e promoção dos direitos humanos de forma geral. Conforme observado no tópico anterior, o Direito Internacional dos Direitos Humanos está voltado especialmente para a proteção da pessoa humana em tempos de paz. Contudo, a internacionalização dos direitos humanos teve como consequência o surgimento de outras vertentes que garantissem proteção à pessoa humana em situações especiais. Nesse sentido, surgem o Direito Internacional Humanitário, destinado a regular a proteção da pessoa humana em casos de conflitos bélicos, e o Direito Internacional dos Refugiados, o qual visa assegurar a proteção de indivíduos perseguidos no âmbito de seus países de origem e, por esta razão, são obrigados a deixar esses países na busca de proteção em outro Estado.

Essas vertentes constituem um grande sistema de proteção denominado Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*<sup>34</sup>. O direito internacional dos refugiados surge como uma vertente especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos por meio da necessidade de garantia da proteção às pessoas obrigadas a deixar seu país de origem em razão da perseguição à sua vida e/ou liberdade por motivo de raça, religião, opinião política, pertencimento a um determinado grupo social ou em razão de larga violação aos direitos humanos<sup>35</sup>. Nesse contexto, tendo em vista o crescente fenômeno de êxodos e fluxos maciços de pessoas, o desenvolvimento de mecanismos de proteção e assistência se tornou cada vez mais necessários no decorrer dos anos, aproximando os direitos humanos e o direito dos refugiados<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Os direitos humanos e a proteção dos estrangeiros*. 2004. p. 19. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67631/70241>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

<sup>35</sup> SOARES Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió. p. 31.

<sup>36</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET Gérard e SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. P. 10- 59. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996, p. 34.

Assim, o *status* de refugiado é reconhecido nas pessoas que se encontrem em situação na qual seus direitos humanos estão ameaçados<sup>37</sup>. Ademais, a Declaração e Programa de Ação de Viena<sup>38</sup>, Resolução nº 48/141 de 1993, estabeleceu que os direitos humanos devem ser reconhecidos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, ou seja, ainda que diante das particularidades nacionais, regionais, históricas, culturais e religiosas que devem ser levados em consideração, os Estados tem obrigação de promover todos os direitos e liberdades fundamentais, independentemente de seu sistema político, econômico ou cultural.

Desse modo, são atribuídas às normas de direito internacional dos refugiados as mesmas características, uma vez que constituem vertente especializada do direito internacional dos direitos humanos<sup>39</sup> e, portanto, aos refugiados também é aplicado o sistema universal de proteção dos direitos humanos, além do seu próprio sistema específico de proteção. Decerto, o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* reforça a proteção aos refugiados, garantindo a esses grupos direitos mais amplos. Em outras palavras, essa categoria de indivíduos possui a proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos de maneira complementar e integrada à proteção especializada.

Volker Turk<sup>40</sup> afirma que a concepção criada por meio da aliança entre a proteção internacional aos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos foi responsável por uma verdadeira evolução do direito internacional, uma vez que resultou no reconhecimento dessas pessoas como sujeitos de Direito Internacional, abrangendo inclusive aqueles que não gozam de proteção em seus respectivos Estados.

Em verdade, o direito internacional dos refugiados retira seu fundamento não só do princípio da dignidade humana, mas também do conceito de humanitarismo e dos princípios básicos de direitos humanos. Nesse contexto, o sistema de proteção aos refugiados foi construído gradualmente na ordem internacional, sendo o refúgio instituto jurídico internacional de alcance universal, regulado na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo adicional de 1967. A codificação e o reconhecimento do direito dos

---

<sup>37</sup> PIOVESAN, Flávia. *O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados*. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. P.27-64. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 125.

<sup>38</sup> OAS, Organization of American States. *Declaração e programa de ação de Viena*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em 10 de jul. 2018.

<sup>39</sup> SOARES Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió. p. 32.

<sup>40</sup> TURK, Volker. UNHCR's Supervisory Responsibility. IN: *Revue Québécoise de Droit International*, 14.1, 2012, p. 138.

refugiados no Direito Internacional, seguida da ratificação pelos Estados dos respectivos tratados internacionais, elidiu a discricionariedade que revestia o tema anteriormente, ou seja, o reconhecimento de alguém como refugiado é um ato vinculado, bastando o solicitante comprovar que preenche os requisitos estabelecidos. Desse modo, os Estados signatários estão vinculados a uma obrigação internacional, fato este que, em tese, restringe a margem para o exercício do poder político.

Assim, o reconhecimento do *status* de refugiado abrange uma série de obrigações internacionais impostas aos Estados signatários que deverão internalizar as normas de proteção em seus ordenamentos jurídicos, visando a garantia de maior efetividade e promoção de políticas necessárias para a integração dos refugiados em seus respectivos territórios. O conceito de refugiado é apresentado no art. 1º, alínea “c”, parágrafo 2º da Convenção de 1951<sup>41</sup> nos seguintes termos:

Art. 1º (Omissis)

Parágrafo 1º. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

c) 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.

Parágrafo 2º. Para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou

a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”.

b) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures.”

Posteriormente, o conceito sofreu uma ampliação por meio do advento do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, o qual tratou do limite temporal e geográfico. A partir deste Protocolo, os dispositivos da Convenção puderam ser aplicados aos refugiados que não atendiam à data limite equivalente à 1º de janeiro de 1951, bem como retirou a restrição que impedia sua aplicação aos refugiados no restante do globo.

No entanto, destaca-se que o conceito apresentado pelos instrumentos normativos internacionais apenas está revestido dos padrões mínimos que devem ser atendidos para que possa haver o reconhecimento do *status* de refugiado.<sup>42</sup> Nesse sentido, a ampliação do conceito pelos Estados de forma conjunta ou unilateral torna-se possível, em razão do surgimento de

<sup>41</sup> BRASIL, Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. *Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em 10 de ago. 2018.

<sup>42</sup> SOARES Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió. p. 49.

situações que não se enquadram nos requisitos mínimos estabelecidos. A Declaração de Cartagena das Índias de 1984 é um exemplo dessa possibilidade de ampliação de conceito. Esta Declaração é responsável pela proposição de medidas para a garantia de maior proteção aos refugiados provenientes da região centro-americana, em razão da grave crise e violações de direitos humanos ocorridas na região.<sup>43</sup> A Declaração de Cartagena instituiu o reconhecimento do *status* de refugiados também em razão da violência generalizada, agressão estrangeira ou larga violação dos direitos humanos. Este conceito ampliado é considerado complementar ao conceito clássico, constituindo um instrumento de adaptação da normativa internacional às realidades regionais.<sup>44</sup>

Percebe-se que o objetivo da proteção internacional aos refugiados é auxiliar jurídica e materialmente pessoas que estão em situação de vulnerabilidade. Os Estados, ao ratificarem a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, vinculam-se à obrigação internacional de proteção, devendo observância aos princípios e normas que compõem o sistema de proteção dos direitos humanos. Nesse contexto, constata-se que o Direito Internacional dos Refugiados retira seu fundamento legal também nos princípios da cooperação internacional e da solidariedade entre Estados, uma vez que a proteção aos refugiados depende necessariamente do auxílio estatal à população de um outro Estado que se encontra desprovida de proteção. Neste ponto, destaca-se que o princípio da cooperação está previsto tanto no preâmbulo quanto no art. 35 da Convenção de 1951. Carina Soares<sup>45</sup> enfatiza o princípio da solidariedade como um mecanismo eficaz capaz de garantir a proteção internacional dos refugiados:

É através da cooperação internacional e do “princípio da solidariedade” que surgem iniciativas pioneiras para garantir a proteção internacional dos refugiados como, por exemplo, “o reassentamento solidário”; programas de repatriação voluntária; políticas de acolhimento; projetos de parcerias entre Estados que proporcionam um intercâmbio de trabalhos e experiências, entre outros.

Em verdade, para que seja assegurada a efetividade dos direitos inerentes aos refugiados, é necessário o comprometimento dos Estados em compartilhar as responsabilidades de acordo com a capacidade econômica de cada um -*burden sharing*- diante dos desafios apresentados no mundo globalizado, uma vez que a administração de uma questão transnacional como a que envolve os refugiados ultrapassa a capacidade individual de qualquer Estado para

---

<sup>43</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 anos depois. In: S. DA SILVA, Cesar Augusto (org). *Direitos Humanos e Refugiados*. p. 13-31. Dourados: UFGD, 2012. p. 18-20.

<sup>44</sup> PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. P.27-64. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 36.

<sup>45</sup> SOARES Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió. p. 53.

que seja solucionada a contento. Assim, a efetividade no tratamento da questão depende da harmonia entre as políticas nacionais e internacionais, em razão de sua intrínseca interdependência.<sup>46</sup>

É nesse ponto que a atuação conjunta, dos mais diversos atores no cenário internacional, se apresenta de maneira essencial. Como exemplos, além das organizações de integração regional como o MERCOSUL e a União Europeia, pode-se citar algumas agências específicas como: a) *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees* – UNRWA; b) *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* – OCHA e; c) *International Organization for Migration* – IOM.

No que concerne a UNRWA, criada em 8 de dezembro de 1949 pela Resolução 302 (IV) da Assembleia Geral da ONU, trata-se de uma agência que possui como atribuição específica tratar do auxílio aos refugiados palestinos provenientes do conflito entre Israel e Palestina de 1948. A missão da agência é propiciar aos refugiados palestinos condições de vida digna, atuando nas áreas de saúde, educação, serviços sociais, infraestrutura, micro finanças e auxílio emergencial em situação de conflito. Atualmente, atende mais de 5 milhões de refugiados em áreas de operação que compreendem os Estados da Jordânia, Líbano, Síria, Cisjordânia, bem como na própria Faixa de Gaza.<sup>47</sup>

Com relação a OCHA, esta foi criada em 1991 pela Resolução 46/182 da Assembleia Geral da ONU para atuar em resposta a questões que envolvam emergências humanitárias, empreendendo esforços na mobilização e coordenação de ações humanitárias em parceria com demais atores internacionais, auxiliando indivíduos em situação de vulnerabilidade, promovendo seus direitos e facilitando possíveis soluções. A agência faz parte do Secretariado das Nações Unidas, atuando também nas questões políticas no âmbito interno dos Estados com objetivo de proteção aos direitos humanos.<sup>48</sup>

Por fim, a IOM foi criada ainda em 1951 como *Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe* - PICMME, com atuação no auxílio aos indivíduos deslocados em razão da Segunda Guerra Mundial. Atualmente, a IOM é tida como principal organização internacional que se dedica a questão migratória em geral, desenvolvendo estudos e pesquisas acerca das migrações internacionais, bem como ofertando assistências

---

<sup>46</sup> HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: between sovereigns*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 2.

<sup>47</sup> UNRWA, *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*. Disponível em: <https://www.unrwa.org/who-we-are>. Acesso em 12 de set. 2018.

<sup>48</sup> OCHA, *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Disponível: <https://www.unocha.org/about-us/who-we-are>. Acesso em: 12 de set. 2018.

legal, humanitária, auxílio nos processos de reintegração e reassentamento nos casos de refugiados, projetos de desenvolvimento e inclusão social dos migrantes etc. Apesar de não produzir qualquer arcabouço normativo, exerce papel relevante na divulgação e resolução de questões migratórias, tendo uma colaboração técnica e operacional com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. Igualmente, destacou-se em diversas emergências humanitárias como, por exemplo no Kosovo e Timor Leste em 1999 e nos desastres naturais ocorridos na Ásia e no Paquistão em 2005.<sup>49</sup>

Assim, constata-se a existência de órgãos e agências com atuação restrita ao tema ou escopo regional; paralela, atuando em áreas e temáticas similares ou; sobrepostos, situação na qual há diversas instituições com autoridade na mesma temática.<sup>50</sup> Ao lado das diversas agências e órgãos, encontra-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados-ACNUR que é, decerto, o principal órgão supervisor e orientador quanto as questões que envolvem os refugiados, tornando o sistema de proteção extremamente complexo conforme será demonstrado no decorrer deste estudo.

### 2.2.2 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR e sua atuação no sistema de proteção

No sistema global de proteção aos Direitos Humanos foi criado em 1950, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, um órgão especializado para tratar das questões envolvendo os refugiados e, assim, foi instituído o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR.<sup>51</sup> Posteriormente, em 1958, é criado pelo Conselho Econômico e Social - ECOSOC o Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ExCom como órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas. Este Comitê, criado por solicitação da própria Assembleia Geral, é composto por Estados que, membros ou não do ACNUR, apresentam interesse na questão envolvendo os refugiados e possui a função de estipular as diretrizes de atuação do ACNUR envolvendo, por exemplo, o planejamento, administração e ações estratégicas do órgão.<sup>52</sup> Atualmente, o ACNUR encontra-se presente em 126 países, atuando direta ou indiretamente na proteção aos refugiados. A

---

<sup>49</sup> IOM, *International Organization for Migration*. Disponível em: <https://www.iom.int/about-iom>. Acesso em 12 de set. 2018.

<sup>50</sup> BETTS, Alexander. The Refugee Regime Complex. IN: *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, nº 1, 2010, p. 14-15.

<sup>51</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

<sup>52</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-comite-executivo-excom/>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

principal competência do ACNUR é de órgão supervisor do Direito Internacional dos Refugiados, atribuída pelo art. 35, 1 da Convenção de 1951, o qual determina:

Os Estados Partes comprometem-se a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e, em particular, para facilitar sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção.<sup>53</sup>

No entanto, apesar do seu mandato, ressalta-se que o ACNUR não detém o monopólio da supervisão do Direito Internacional dos Refugiados, cabendo também aos próprios Estados exercerem tal atribuição, compondo uma verdadeira política global de refúgio. Nesse aspecto, a “governança global do refúgio” pode ser compreendida tanto como um processo por meio de ações coletivas desenvolvidas pelos Estados e demais atores transnacionais; bem como uma substância composta por normas, princípios, regras e decisões que regulam a matéria no âmbito internacional. Essa governança global se apresenta em uma dimensão horizontal, pela qual se relaciona com as temáticas das migrações, questões humanitárias, desenvolvimento e segurança; bem como em uma dimensão vertical, a qual implica análise de como a legislação interna de um Estado compreende as normas internacionais.<sup>54</sup>

No caso, a atuação do ACNUR no âmbito da proteção internacional aos refugiados é realizada, principalmente, por meio de duas perspectivas.<sup>55</sup> A primeira consiste em fomentar a adoção e implementação de padrões internacionais de tratamento dos refugiados em áreas voltadas aos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais como, por exemplo, emprego, educação, moradia, liberdade de circulação etc. Já a segunda perspectiva busca assegurar que não haja o retorno forçado do refugiado para Estados que apresentem situações de perseguição. Neste ponto, inserido no art. 33, n. 1 da Convenção de 1951<sup>56</sup>, destaca-se o direito fundamental de não ser devolvido ao país em que a vida ou liberdade do indivíduo esteja sendo ameaçada ou qualquer outro país que apresente tais condições. Este direito, também conhecido como princípio do *non-refoulement* (não devolução), além de constituir um princípio geral do direito internacional dos refugiados e dos direitos humanos, é essencial para a efetividade do Direito

---

<sup>53</sup> BRASIL, Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. *Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em 10 de ago. 2018.

<sup>54</sup> BETTS, Alexander. International Relations and Forced Migrations. IN: *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. New York: Oxford University Press, 2014, p. 67-69.

<sup>55</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 152. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O\\_Direito\\_Internacional\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 14 de jul. 2018.

<sup>56</sup> BRASIL, Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. *Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em 10 de ago. 2018.

Internacional dos Refugiados. Em suma, constitui o direito da pessoa de ser protegida contra qualquer medida de recusa relativa à entrada ou saída compulsória em um determinado território, ainda que não se tenha obtido o reconhecimento formal de sua condição como refugiada.

Decerto, esse princípio consubstancia parte fundamental da estrutura internacional desenvolvida para a proteção dos refugiados, possuindo caráter de norma *jus cogens*, ou seja, regra inderrogável do Direito Internacional Público.<sup>57</sup> Cumpre ressaltar, ainda, que esse princípio se encontra previsto também na Convenção da ONU<sup>58</sup> contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1989 (art. 3º); bem como na Convenção Interamericana<sup>59</sup> para Proteção contra o Desaparecimento Forçado de 1994 (art. 16). Ambas as convenções vetam a possibilidade de extradição e/ou expulsão para Estados que apresentem as respectivas características.

Ademais, a atuação do ACNUR se expandiu desde a sua criação, abrangendo outras categorias de mobilidade humana além das questões envolvendo especificamente os refugiados. Essa perspectiva ampliada de atuação é possível em razão das diversas parcerias e acordos de cooperação firmados entre o órgão e governos de Estados, bem como aqueles que envolvem as Organizações da sociedade civil. Todavia, por vezes, tal situação também é responsável por retirar o protagonismo do ACNUR, aproximando sua função mais a um agente de harmonização de iniciativas, informando e promovendo os direitos dos refugiados, bem como monitorando e coordenando políticas de acolhimento no âmbito interno dos Estados.<sup>60</sup>

Nesse sentido, frisa-se que o ACNUR pode fundamentar sua atuação em qualquer instrumento de proteção e princípios do Direito Internacional que sejam condizentes e aplicáveis a determinado caso concreto, não apenas se restringindo àquelas convenções e tratados específicos sobre refugiados.<sup>61</sup> Ademais, o órgão atua também na prevenção de

---

<sup>57</sup> LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Os Refugiados sob a Jurisdição Brasileira: breves observações sobre seus direitos. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 173-190, 2017, p.179.

<sup>58</sup> BRASIL, Planalto. *Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991, promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm)>. Acesso em 10 de set. 2018.

<sup>59</sup> BRASIL, Planalto. *Decreto nº 8.766, de 11 de maio de 2016, promulga a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, firmada pela República Federativa do Brasil, em Belém, em 10 de junho de 1994*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8766.htm)>. Acesso em 10 de set. 2018.

<sup>60</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 44.

<sup>61</sup> BETHLEHEM, Daniel; LAUTERPACHT, Elihu. The Scope and Content of the Principle of *Non-refoulement*. IN: FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits). *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 96.

situações que possam gerar novos fluxos migratórios, com o intuito de reduzir e/ou eliminar as causas de êxodo que resultam em refugiados, apoiando iniciativas que buscam melhoras de condições nos países condizentes com a proteção dos direitos humanos e com a resolução pacífica de conflitos.<sup>62</sup> Igualmente, a atuação de caráter informativo e de orientação é uma constante no órgão e, considerando a existência de grupos vulneráveis inseridos nos agrupamentos de refugiados, o qual consiste nas crianças, mulheres, idosos e os portadores de necessidades especiais (deficientes físicos, mentais e pessoas enfermas), o ACNUR desenvolveu recomendações aos Estados para assegurar uma proteção mais efetiva a esses grupos.

Com relação às mulheres<sup>63</sup>, o órgão recomenda a capacitação dos funcionários responsáveis pela acolhida dos refugiados quanto à sensibilidade relativa ao gênero garantindo, caso necessário, o encaminhamento psicológico, social ou médico. Igualmente, é recomendada a atuação no âmbito legislativo na confecção de leis especiais capazes de assegurar às mulheres entrevistadores ou auxílio de intérpretes do gênero feminino, com intuito de reduzir as inibições perante um entrevistador do sexo masculino, entre outras medidas.

No que concerne à criança<sup>64</sup>, diante da sua dependência, vulnerabilidade e necessidades específicas como pessoa em desenvolvimento, é recomendada a adoção de normas de acolhimento especiais capazes de atender às necessidades médicas, psicológicas, religiosas, culturais e recreativas das crianças. Do mesmo modo, no âmbito legislativo, recomenda-se leis que reconheçam o direito das crianças solicitantes de refúgio no que tange ao acesso à educação primária e a nomeação de um tutor para as crianças ou adolescentes que cheguem ao Estado de acolhida desacompanhadas de um adulto responsável.

Quanto aos idosos<sup>65</sup> e os portadores de necessidades especiais, estes necessitam de acesso facilitado e ágil a cuidados médicos, devendo ainda ser assegurada assessoria jurídica, serviços de interpretação, aconselhamento social ou outras formas de assistência. Por fim, é recomendado pelo órgão ainda a observância do problema relativo à baixa mobilidade presente

---

<sup>62</sup>ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

<sup>63</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. p. 88-90. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf). Acesso em: 14 de jul. 2018.

<sup>64</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. p. 177-188. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf). Acesso em: 14 de jul. 2018.

<sup>65</sup> UNHCR. *Reception of Asylum Seekers, Including Standards of Treatment in the Context of Individual Asylum Systems*. p. 5. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/3bfa81864.pdf>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

nesses grupos, no intuito de evitar a sensação de isolamento e abandono, assegurando a não segregação destas pessoas do resto da comunidade.

Outrossim, é um consenso que a situação dos refugiados não pode depender de soluções provisórias e suscetíveis a conjuntura política internacional ou unicamente de iniciativas unilaterais por parte dos Estados. Em razão disso, o ACNUR incentiva as chamadas soluções duradouras<sup>66</sup>, as quais devem ser aplicadas aos casos a fim de assegurar uma proteção mais efetiva aos refugiados, sendo elas: a) repatriação voluntária; b) reassentamento e; c) integração local.

A repatriação voluntária, significa a possibilidade de retorno do refugiado ao seu país de origem quando constatada a cessação da causa que motivou a migração forçada na região. Essa modalidade exige o comprometimento do Estado de origem em receber seus cidadãos ofertando-lhes condições estruturais adequais que os permitam reconstruir suas vidas de forma digna em um ambiente estável. Quando essa hipótese envolve situações na quais ocorreram conflitos, a modalidade exige também o auxílio continuado da comunidade internacional para que o Estado de origem seja capaz de oferecer tais condições aos seus nacionais refugiados e possa repatriá-los, reintegrando-os à respectiva sociedade.<sup>67</sup>

Logicamente, a qualidade voluntária da repatriação deve ser observada, uma vez que o refugiado não pode ser compelido a deixar o país de acolhimento em razão da simples incidência de uma cláusula de cessação de refúgio, ou seja, exercendo seu direito de escolha em permanecer ou retornar livremente sem quaisquer vícios de consentimento. Ressalta-se que não são raras as situações em que o refugiado tenha perdido completamente seu vínculo com o Estado de origem e, assim, não deseje mais o seu retorno, uma vez que já adaptado ao país de acolhimento, buscando a naturalização e conseqüente permanência.<sup>68</sup>

No que tange a esta modalidade, há situações nas quais um Estado a adota de maneira a alterar o sentido para uma concepção mais voltada a ideia de retorno seguro. No entanto, tal concepção desvirtua o caráter da voluntariedade de retorno, priorizando questões mais objetivas que envolvem apenas a análise da segurança deste retorno, não sendo mais a vontade do refugiado em retornar o ponto central para que a medida seja adota ou não. Assim, em tese, a

---

<sup>66</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>. Acesso em: 10 de set. 2018.

<sup>67</sup> UNHCR. *Handbook for Repatriation and Registration Activities*, 2004. Disponível em: <http://www.unhcr.org/411786694.pdf>. Acesso em 10 de set. 2018.

<sup>68</sup> UNHCR. *Handbook for Repatriation and Registration Activities*, 2004. Disponível em: <http://www.unhcr.org/411786694.pdf>. Acesso em 10 de set. 2018.

substituição da concepção não seria possível juridicamente, uma vez que cria uma situação na qual a repatriação pode se dar mesmo sob coação, violando o princípio do *non-refoulement*.<sup>69</sup>

A integração local é concretizada por meio da superação entre o paradigma da nacionalidade e a consolidação da hospitalidade, constituindo-se nos casos em que a repatriação ou reassentamento não se apresentam como alternativas viáveis, bem como nas hipóteses em que o refugiado opte por permanecer no país de acolhida em razão de sua adaptação. Em geral, essa modalidade se dá com a efetiva naturalização, passando o refugiado a ser cidadão desse país, mas esse não é um requisito obrigatório. Trata-se, em verdade, do reconhecimento do refugiado como parte daquela comunidade que o acolheu.<sup>70</sup>

De acordo com Jeff Crisp, a integração local envolve uma necessária tridimensionalidade, consubstanciada em uma: a) dimensão jurídica, relacionada ao conjunto de direitos que são progressivamente assegurados pelo Estado de acolhimento; b) dimensão econômica, relativa à possibilidade do refugiado em se estabelecer de maneira economicamente sustentável e, assim, adquirir a posterior autonomia em relação ao auxílio humanitário; c) dimensão sociocultural, a qual visa o convívio em harmonia do refugiado com a sociedade local sem o temor de discriminação, alienação ou exploração.<sup>71</sup> Assim a integração não se confunde com assimilação, uma vez que não se exige que o refugiado abandone sua cultura e identidade, devendo a sociedade local oferecer um espaço propício ao acolhimento no sentido de respeito às diversidades e favorecendo a pluralidade dos indivíduos que a compõe.

Com relação ao reassentamento, esta modalidade envolve a seleção e transferência de refugiados entre Estados, por razões de insegurança ou ausência de condições no Estado de acolhida. Em suma, um terceiro Estado diverso daquele de origem e de acolhimento concorda em receber esses refugiados com *status* de residência permanente. Essa modalidade assegura não apenas o princípio do *non-refoulement*, mas também os direitos aos refugiados, os quais devem ser similares aos nacionais do Estado onde se dará o reassentamento.<sup>72</sup> No entanto, apesar de poucos países constarem do programa de reassentamento, estes se comprometem no auxílio material e legal, garantindo a essas pessoas direitos semelhantes nacionais, possibilitando meios inclusive para a naturalização.

---

<sup>69</sup> CHIMNI, B.S. From Resettlement to Involuntary Repatriation: towards a critical history of durable solutions for refugee problems. IN: *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, nº 3, 2004, p. 55-73.

<sup>70</sup> UNHCR. *The Benefits of Belong: local integration options and opportunities for host countries, communities and refugees*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/publications/legal/4e3276e26/benefits-belonging-local-integration-options-opportunities-host-countries.html>. Acesso em 10 de set. 2018.

<sup>71</sup> CRISP, Jeff. The Local Integration and Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis. IN: UNHCR: *New issues on refugee research*. Working paper nº 102, 2004, p. 1-2.

<sup>72</sup> UNHCR. *Resettlement Handbook*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>. Acesso em: 10 de set. 2018.

De acordo com informações do ACNUR<sup>73</sup>, apenas 35 países aceitaram submissões de reassentamento em 2017, dentre os quais se destacaram os EUA (33,400 mil pessoas), Canadá (26,600 mil pessoas) e Austrália (15,100 mil pessoas) como países que mais receberam refugiados pelo programa de reassentamento. Ressalta-se que no ano de 2016, os EUA já haviam recebido cerca de 96,900 mil pessoas por meio do programa de reassentamento, constituindo-se no principal país para reassentamento no mundo.<sup>74</sup> Interessante notar que os dados apresentados demonstram uma perspectiva diferenciada acerca do reassentamento por alguns países, uma vez que não são conhecidos por apresentar padrões mais facilitados no que concerne à migração de maneira geral, como é o caso dos Estados Unidos. Para Mahlke<sup>75</sup>, entretanto, trata-se apenas de uma maneira controlada desses países admitirem refugiados em seu território, como uma forma de demonstração diplomática de observância – *compliance* - às normas internacionais.

Os Estados partícipes que efetivamente possuem acordos para reassentamento perante o ACNUR são: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, EUA, Finlândia, Holanda, Irlanda, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Suécia e Suíça. Todos os demais Estados não possuem quaisquer acordos perante o ACNUR, realizando a análise das solicitações de reassentamento caso a caso.<sup>76</sup> Por fim, salienta-se que o reassentamento não deve ser visto como uma alternativa por descompromisso do Estado de acolhida. Esta modalidade exige a demonstração de que no país de acolhida há razões concretas de riscos aos refugiados por ele recepcionados. Para exemplificar essas situações, Mahlke<sup>77</sup> cita algumas circunstâncias que poderiam ser consideradas legítimas para que seja realizado o devido reassentamento:

[...] i) ameaças, perseguições ou prisões arbitrárias; ii) ou por dificuldade de absorver um grande número de refugiados, que poderia gerar instabilidade social, política e econômica na região; iii) ou por mudança significativa na autoridade política ou distribuição do poder no país, que leve ao poder grupos hostis à presença dos refugiados no território. Nesse caso, o reassentamento surge, não apenas como uma solução durável, mas também como um instrumento de proteção internacional. Também, deve-se observar que podem existir dificuldades de integração no “primeiro país de refúgio”, por diferenças socioculturais, por isso o terceiro país de reassentamento deve ser considerado de acordo com as peculiaridades de cada caso.

---

<sup>73</sup> UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2017*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5b27be547>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

<sup>74</sup> ACNUR. *Reassentamento*. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/reassentamento/>. Acesso em: 10 de set. 2018.

<sup>75</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 53.

<sup>76</sup> UNHCR. *Information on UNHCR Resettlement*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/information-on-unhcr-resettlement.html>. Acesso em 10 de set. 2018.

<sup>77</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 53.

Assim, por meio dessas ações do ACNUR, é possível observar a importância do papel exercido pelo órgão na promoção e proteção dos direitos relativos aos refugiados no cenário internacional. Todavia, no cenário atual, mesmo diante de um conjunto de direitos humanos universais reconhecidos, positivados e internacionalizados, a efetividade desses direitos ainda enfrenta diversos obstáculos ao redor do globo, em especial o próprio direito ao reconhecimento do *status* de refugiados e, nos casos em que reconhecido, a efetividade dos direitos sociais de caráter prestacional. Os sistemas de proteção aos direitos humanos, global e regionais, bem como o especializado na questão dos refugiados não oferecem respostas para o problema da efetivação desses direitos nos Estados de acolhida.

O fato de o ACNUR, diferentemente de outros órgãos da ONU, não possuir um orçamento próprio<sup>78</sup>, sendo este provido essencialmente de doações realizadas pelos Estados, e depender de uma estrutura pautada quase que exclusivamente na cooperação e parcerias com Estados ou organizações da sociedade civil comprometem uma atuação mais ativa do órgão na busca pela efetividade dos direitos dos refugiados. Segundo informações do órgão, a proposta orçamentária para o biênio 2018-2019 é de U\$ 7.508 bilhões e U\$ 7.352 bilhões respectivamente.

A estrutura do órgão, inclusive, continua a seguir o mesmo modelo que foi estabelecido no período de sua criação, apresentando apenas poucas alterações ao longo do tempo. Tal situação não se coaduna com a ampliação do mandato<sup>79</sup> do ACNUR para atender outras causas de migração forçada, uma vez que não apenas a defasagem da estratégia estabelecida para este órgão, mas a ausência de recursos autônomos, dependência institucional de outros órgãos das Nações Unidas e subserviência orçamentária aos Estados doadores tornam o processo mais burocrático, dificultando uma atuação mais efetiva.<sup>80</sup>

Ademais, há quem defenda que a ampliação do campo de atuação distorceu o papel original do ACNUR, uma vez que sobrecarregou a atuação do órgão ao atribuir-lhe maiores responsabilidades na assistência humanitária além da supervisão e implementação das normas sobre refúgio.<sup>81</sup> Igualmente, Hathaway<sup>82</sup> defende que o ACNUR não poderia exercer função

---

<sup>78</sup> UNHCR. *Financial Requirements 2018-2019*. Disponível em:

[http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2018/pdf/Chapter\\_Financial.pdf](http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2018/pdf/Chapter_Financial.pdf). Acesso em 10 de set. 2018.

<sup>79</sup> UNHCR. *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugee and his Office*. Disponível em:

<http://www.refworld.org/pdfid/5268c9474.pdf>. Acesso em 10 de set. 2018.

<sup>80</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 43.

<sup>81</sup> GOODWIN-GILL, Guy; MCNAMARA, Dennis. UNHCR and International Refugee Protection. IN: *Refugee Studies Program*: University of Oxford. RSP Working Paper n° 2, jun. 1999.

<sup>82</sup> HATHAWAY, James. New Directions to Avoid Problems: The distortion of the palliative role of refugee protection. IN: *Journal of Refugee Studies*, vol 8, n° 33, 1995, p. 288-294.

operacional e de supervisão concomitantemente, uma vez que um órgão fiscalizador não deveria ser o responsável por fiscalizar sua própria atuação, a qual deveria ser conduzida por órgão externo, assegurando um sistema de monitoramento imparcial e transparente.

Por esta perspectiva, refletindo sobre o papel desenvolvido pelo ACNUR na proteção aos refugiados, observa-se uma postura mais regulatória do órgão e menos participativa na busca por maior efetividade da proteção realizada. Em outras palavras, o sistema normativo e de proteção internacional não contém mecanismos que assegurem a efetividade dos direitos, em razão do sistema de proteção aos refugiados ser criado e administrado pelos Estados no âmbito interno. No caso, tanto a disponibilidade quanto a qualidade da proteção dependem, necessariamente, dos interesses nacionais, sendo tanto a admissão de refugiados quanto a garantia de efetividade de seus direitos tratadas de acordo com os interesses desses Estados<sup>83</sup>, gerando diversos desafios e obstáculos a serem enfrentados pelo atual modelo de proteção, conforme será abordado a seguir.

### **2.3 Os desafios do sistema internacional de proteção aos refugiados**

Segundo informações do ACNUR<sup>84</sup>, em 2017, o deslocamento forçado causado por guerras, violência e perseguições atingiu o número mais alto já registrado no mundo. O relatório “Tendências Globais” revela que ao final de 2017 havia cerca de 68,5 milhões de pessoas forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos. Ademais, frisa-se que 85% dos refugiados encontram-se em países de renda média ou baixa, e um a cada três, cerca de 6,7 milhões de pessoas, foi acolhido nos países menos desenvolvidos do mundo. Apenas a título de exemplo, a Turquia é o país que mais abriga refugiados no mundo, contando com 3,5 milhões de refugiados em seu território, seguido pelo Paquistão/Uganda (1,4 milhão), Líbano (998,900 mil), Irã/Alemanha (979,400 mil), Bangladesh (932,200 mil) e Sudão (906,600 mil).

Da lista apresentada pelo ACNUR, é possível observar apenas a Alemanha como país desenvolvido na lista dos países que mais abrigam refugiados no mundo, constituindo-se em um verdadeiro “passo fora da cadência”. Essa assimetria, segundo o relatório do ACNUR, reflete diversos aspectos, inclusive a ausência de consenso internacional quando se trata do acolhimento de refugiados e a proximidade de muitos países pobres às regiões em conflito.

---

<sup>83</sup> HATHAWAY, James C. A reconsideration of the underlying premise of refugee law. *Harv. Int'l. LJ*, v. 31, p. 129-174. 1990. p. 166-168. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hilj31&div=13&id=&page=>. Acesso em: 10 de jul. 2018.

<sup>84</sup> UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2017*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5b27be547>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

Esses números evidenciam o enorme custo humano e a crise humanitária em nível global: 68,5 milhões significam que, em média, 1 em cada 113 pessoas em todo mundo foi forçada a se deslocar – uma população maior que o Reino Unido, o 21º país mais populoso do mundo.

Os números apresentados pelo ACNUR revelam uma situação grave de crise humanitária, constituindo-se na maior crise global envolvendo refugiados desde a Segunda Guerra Mundial. Caracterizada por meio da fragilidade das políticas até então desenvolvidas, a atual situação apresenta como fator principal a dificuldade dos diversos atores em lidar com a alteração substancial tanto da natureza quanto dos números de pessoas que buscam proteção no instituto do refúgio, não encontrando respostas de atuação efetivas no atual modelo de proteção aos refugiados.<sup>85</sup>

Castles<sup>86</sup> identifica quatro razões para a atual crise: a) O aumento da migração forçada como resultado da violência sistêmica em determinadas regiões do globo; b) A seletividade observada nas políticas migratórias desenvolvidas as quais, por vezes, privilegiam os migrantes mais qualificados em detrimento de refugiados; c) A difusão de concepções que inter-relacionam a migração, forçada ou não, como parte do processo de integração econômica e regional; d) A politização da imigração tanto na política nacional de um Estado, quanto aquela desenvolvida internacionalmente.

No âmbito dos Estados, a crise se intensifica em razão do crescimento de movimentos nacionalistas que defendem uma postura mais restritiva à imigração aliada à tendência de aumento da securitização da questão envolvendo o grande fluxo de pessoas atravessando fronteiras.<sup>87</sup> As questões humanitárias estão intimamente interligadas com os fluxos de pessoas vítimas do deslocamento forçado, impondo aos Estados ações em conjunto com a Comunidade Internacional para administrar efetivamente as causas e produtos da atual crise de refugiados. Por essa perspectiva, questiona-se: Como estabelecer um critério para as situações de conflito, que possam ou já produziram deslocamentos forçados, em que deva ser realizada uma intervenção internacional face as questões de soberania e segurança de cada Estado?<sup>88</sup>

Ademais, as limitações do atual modelo de proteção inviabilizam uma cooperação efetiva entre os mais diversos atores no sistema desenvolvido ainda em 1951. A mobilidade

---

<sup>85</sup> ORCHAD, Phil. *A Right to Flee: Refugee, States and the Construction of International Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 33.

<sup>86</sup> CASTLES, Stephen. *The International Politics of Forced Migration*. IN: *Development*, vol. 46, n° 3, set. 2003, p. 173.

<sup>87</sup> CASTLES, Stephen. *The International Politics of Forced Migration*. IN: *Development*, vol. 46, n° 3, set. 2003, p. 189.

<sup>88</sup> HELTON, Arthur C. *The Price of Indifference: refugees and humanitarian action in the new century*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 8.

global, facilitada devido aos avanços tecnológicos, revelou que as falhas no sistema de proteção de determinado Estado repercutirão seus efeitos diretamente nas mais variadas esferas nacionais e internacionais. Desse modo, se faz necessário que os atores criem mecanismos capazes de superar o modelo vigente de reação aos fluxos migratórios apenas quando chegam as fronteiras dos respectivos Estados.<sup>89</sup>

Analisar e compreender melhor a profundidade e complexidade das causas que originam os diversos fluxos de refugiados se apresenta de maneira essencial para a definição de estratégias cada vez mais efetivas por parte do sistema de proteção. Atualmente, as características relacionadas à ausência de alimentos, grandes desastres naturais e/ou degradação ambiental estão inter-relacionadas a fatores que identificam colapsos de governança em determinados Estados, perseguições individuais, violência generalizada ou graves violações a direitos humanos. Todavia, tais situações são consideradas como novas categorias de deslocamentos forçados e testam constantemente as definições clássicas acerca do que se considera refugiado, uma vez que pelas características apresentadas, não preenchem os requisitos estabelecidos pelos instrumentos internacionais que tratam sobre a matéria, em especial o Estatuto dos Refugiados.<sup>90</sup>

É nesse contexto que alguns Estados justificam a restrição ao reconhecimento do *status* de refugiados a determinados grupos de solicitantes, situação na qual há o enquadramento em outras categorias de assistência humanitária (reduzindo o âmbito de proteção ofertado) ou simplesmente negando o ingresso do solicitante. Tais mecanismos de administração fundamentam-se na preservação da integridade do sistema de proteção aos refugiados, entretanto, podem ser utilizados como simples artifícios de burla ao próprio instituto do refúgio pelos Estados.<sup>91</sup> Alguns exemplos dessas situações nas quais há o deslocamento forçado, mas não reconhecido o *status* de refugiado, são os casos de Apatridia, migrantes econômicos, migrantes ambientais e vítimas de tráfico de pessoas.

Igualmente, há outras situações que apresentam circunstâncias nas quais o reconhecimento da condição de refugiado é negado com fundamento nas mais diversas justificativas ligadas a questões que derivam da noção de soberania. Isso ocorre em razão do sistema de proteção ser criado e administrado no âmbito interno de cada Estado, caracterizando

---

<sup>89</sup> NEWLAND, Kathleen. *Rethinking Global Protection: new channels, new tools*. Migration Policy Institute. 2015, p. 2-10.

<sup>90</sup> NEWLAND, Kathleen. *Rethinking Global Protection: new channels, new tools*. Migration Policy Institute. 2015, p. 4.

<sup>91</sup> GOODWIN-GILL, Guy; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3ª ed. New York: Oxford University Press, 2007, p. 222.

a “nacionalização” do sistema de proteção aos refugiados e, conseqüentemente, ampliando a discricionariedade.<sup>92</sup> Nesse sentido, a seguir, serão apresentados os parâmetros de exclusão inseridos no sistema normativo de proteção e quais as tendências de sua aplicação no âmbito interno dos Estados.

### 2.3.1 Os parâmetros de exclusão no atual sistema normativo internacional de proteção aos refugiados

Decerto, o reconhecimento do *status* de refugiado a um indivíduo por parte de um Estado é característica primordial para que essa pessoa seja protegida e tenha seus direitos assegurados, entretanto, o atual modelo de proteção possui mecanismos por meio dos quais esse reconhecimento pode ser limitado. O art. 1º da Convenção de 1951- Estatuto dos Refugiados – estabelece algumas cláusulas gerais para a cessação e/ou exclusão de um indivíduo como refugiado. No caso, as cláusulas de cessação enunciam situações nas quais um indivíduo já reconhecido como refugiado deixa de apresentar tal condição, com fundamento no princípio de que a proteção internacional não deve ser mantida quando não mais necessária, tendo em vista que o refúgio é entendido como uma condição temporária e não uma solução permanente.<sup>93</sup>

Assim, deixa de ser refugiada a pessoa que: a) voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; b) havendo perdido a nacionalidade, recuperou-a voluntariamente; c) adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; d) se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; não pode mais recusar a proteção do país de que é nacional, em razão da inexistência das circunstâncias que fundamentaram a solicitação; e) não tem nacionalidade e inexistentes as circunstâncias pelas foi reconhecida como refugiada, pode voltar ao país no qual tinha sua residência habitual.<sup>94</sup>

Com relação às cláusulas de exclusão, estas expressam as situações nas quais não será reconhecido o benefício da condição de refugiado. Em geral, essas cláusulas serão verificadas durante o processo de determinação da condição de refugiado por um determinado Estado, entretanto, tais cláusulas de exclusão podem igualmente incidir depois de ter sido reconhecido

---

<sup>92</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 70-71.

<sup>93</sup> GILBERT, Geoff. Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities. IN: *UNHCR and the New World Order. International Journal of Refugee Law*. Vol. 10; pp. 350-388. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 380.

<sup>94</sup> BRASIL, Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. *Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em 10 de ago. 2018.

o *status* de refugiado, situação na qual haverá a anulação da decisão inicial. No caso, não será reconhecida a pessoa que: a) cometeu crime contra a paz, de guerra ou contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais acerca do tema; b) cometeu crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de ser nele admitida como refugiado; c) se tornou culpada de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas; d) atualmente se beneficia de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados; e) considerada pelas autoridades competentes do país no qual instalou sua residência como nacional desse país.

Igualmente, a própria definição de refugiados constitui certos parâmetros de exclusão, uma vez que se não demonstrado o enquadramento do solicitante naqueles requisitos e critérios mínimos estabelecidos pela Convenção de 1951 ou ampliados por determinada legislação nacional, este também não será reconhecido como refugiado. No entanto, o problema não reside nos parâmetros em si, mas no fato da Convenção não definir que tipos de procedimentos devem ser adotados para a determinação da condição de refugiado, sendo atribuído ao critério de cada Estado-Parte estabelecer quais procedimentos considera mais adequados, de acordo com a especificidade de suas estruturas constitucionais e administrativas. Nesse ponto, de acordo com o Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado, a ausência de regulação do tema resulta em diferenças sensíveis na elaboração dos procedimentos a serem adotados, apresentando situações variadas nas quais a condição de refugiado é determinada tanto por meio de procedimentos formais específicos quanto por procedimentos gerais destinados à admissão de estrangeiros, bem como de maneira informal ou *ad hoc* para um fim específico.<sup>95</sup>

Consequentemente, em razão dessa “nacionalização” do sistema de proteção, cada Estado-parte interpreta os parâmetros de exclusão de forma independente e, dentre os mais diversos parâmetros estabelecidos pelos Estados para fundamentar uma exclusão, é possível identificar três questões que direta ou indiretamente constituem o núcleo essencial dessas decisões, quais sejam: soberania, fronteira e segurança. A soberania, em suma, representa a fronteira jurídico-política de um Estado na qual é estabelecida o exercício do seu poder. Para Hobbes<sup>96</sup>, a soberania possui fundamento na paz e na defesa da segurança e, sendo assim, o Estado soberano deve realizar tudo o que considere ser necessário no intuito de preservar a paz

---

<sup>95</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*, 2011, p. 39-45.

<sup>96</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Coleção os Pensadores. Editora: Nova Cultural, 1999, p. 148-149.

e segurança no seu território, tanto no âmbito interno quanto, também, das possíveis ameaças advindas do plano externo. Conforme já exposto no decorrer deste capítulo, o desenvolvimento do Direito Internacional implicou uma revisão deste conceito tradicional de soberania a fim de relativizar situações para uma melhor adaptação à nova realidade, uma vez que a partir da criação da ONU restou estabelecido o princípio da igualdade entre os Estados membros. Assim, se todos os Estados membros são soberanos e todos são iguais, ao ratificarem o respectivo tratado estes limitam a sua própria soberania.

Segundo afirma Ferrajoli<sup>97</sup>, a carta da ONU equivale a um contrato social internacional entre os Estados, por meio do qual há a efetivação da alteração estrutural do modelo até então vigente para um verdadeiro ordenamento jurídico supra estatal, tornando-se além de um pacto associativo um pacto de sujeição. Nesse sentido, Morgenthau<sup>98</sup> aduz que a soberania de um Estado constitui sua autoridade suprema em legislar e fazer cumprir as leis dentro do seu território, admitindo-se, entretanto, a aquiescência de normas internacionais que passam a vigor no território.

Por vezes, a soberania constitui uma, senão a única, linha de defesa dos Estados, uma vez que o atual mundo globalizado ainda apresenta uma desigualdade de poder e recursos, constituindo em algo mais do que apenas um princípio funcional das relações internacionais, reconhecendo a igualdade e dignidade dos Estados e povos, protegendo seus valores originais e sua liberdade nacional, bem como o seu direito de moldar e determinar o próprio destino. Assim, a cooperação internacional exige cada vez mais dos Estados o desenvolvimento de um sistema normativo que preze pela padronização, desde que mantidos os limites e a incolumidade das questões sobre as quais a soberania se assenta, sendo este o principal desafio.

Nessa perspectiva, as concepções acerca de soberania frequentemente são utilizadas como meio de justificar a condicionalidade da adesão de determinado Estado às normas internacionais de acordo com seus próprios interesses e, por vezes, não alinhados aos princípios estabelecidos e assumidos pela comunidade internacional.<sup>99</sup> É desse modo que a noção de fronteira se apresenta, convertendo-se no limite da inclusão e/ou exclusão de indivíduos no território de um Estado e, assim, impondo obstáculos aos fluxos de pessoas inseridos na sua respectiva política migratória interna.

---

<sup>97</sup> FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 40.

<sup>98</sup> MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Trad. Oswaldo Biato. Editora Universidade de Brasília: São Paulo, 2003, p. 571-588.

<sup>99</sup> KRASNER, Stephen. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton University Press, 1999, p. 3.

Mesmo a ratificação dos tratados pelos Estados não foi capaz de inibir a implantação de políticas excludentes por meio de legislações mais restritivas. A fronteira mais restrita aos fluxos migratórios de refugiados é responsável por gerar cada vez mais migrantes irregulares e, no caso dos refugiados, mais pessoas em situação de vulnerabilidade. Em verdade<sup>100</sup>, ao mesmo tempo que regula a migração, a fronteira é constantemente desafiada pelos fluxos migratórios, os quais testam os limites das entidades nacionais afetadas por divisões internas políticas e socioeconômicas.

Nesse sentido, observa-se uma tendência global em tratar a mobilidade humana e, em especial, os refugiados como uma questão de segurança nacional. Essa característica encontra maior incidência em regiões politicamente instáveis, nas quais há conflitos recorrentes que por vezes extrapolam as fronteiras dos países e impõe consequências aos Estados limítrofes; mas também são observadas em regiões estáveis, destacando o tratamento das assimetrias migratórias e sua repercussão sobre questões de segurança nesses Estados. Decerto, as regiões de conflito apresentam uma situação de insegurança mais acentuada que dificulta a atuação dos organismos que constituem o sistema de proteção internacional, ao mesmo tempo que criam um ambiente favorável para o desenvolvimento de grupos terroristas, milícias, crime organizado transnacional etc.<sup>101</sup>

Sendo assim, conforme será melhor exposto ao decorrer deste trabalho, é lógico que o sistema normativo de proteção aos refugiados deve considerar a questão da segurança nacional, entretanto, deve harmonizá-la adequadamente com a questão humanitária que rege todo o sistema de proteção, uma vez que o compromisso assumido pelos Estados em proteger essas pessoas vulneráveis não condiz com políticas e legislações equivocadas que restringem demais o acesso ao refúgio. No caso de inadequação e/ou desequilíbrio no tratamento das questões, as políticas de imigração desenvolvidas no âmbito interno de cada Estado podem ser responsáveis por converter um solicitante de refúgio em migrante irregular ou submeter o Estado a uma situação de risco, ambas de forma indevida.

A possibilidade de avanços na proteção aos migrantes apenas se concretiza quando considerado um ambiente no qual a solidariedade humana seja efetiva. A atribuição de denominações como irregular ou ilegal aos migrantes apenas atrasa a busca por soluções viáveis e sustentáveis para a crise de mobilidade humana em geral, uma vez que não devem ser privados

---

<sup>100</sup> PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de. Migration Without Borders: an investigation into the free movement of people. IN: *Global Migration Perspectives*, n° 27, UNESCO: Paris, 2005, p. 8.

<sup>101</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 75-76.

de proteção apenas, e tão somente, em função do *status* migratório; ao passo que deve a discricionariedade dos Estados encontrar limites quando do estabelecimento de suas políticas migratórias, sobretudo, observando as normas de Direito Internacional vigentes.<sup>102</sup>

É nesse contexto que a exclusão do solicitante de refúgio se apresenta no atual sistema normativo de proteção internacional aos refugiados, fator que auxilia no alastramento da recente crise humanitária. Diante dessa realidade, na qual o sistema internacional de proteção não oferece respostas mais satisfatórias para o tratamento da questão, resta aos Estados cada vez mais desenvolver mecanismos próprios para enfrentar os problemas quanto aos fluxos migratórios de refugiados em seus respectivos territórios. A seguir, serão apresentados os principais meios pelos quais os Estados buscam gerenciar essa crise humanitária com fundamento no atual modelo de proteção e seus reflexos.

### 2.3.2 A crise do atual modelo de proteção e seu reflexo no âmbito de atuação dos Estados

A questão do refúgio, desde a criação dos sistemas normativos e de proteção internacionais, apresenta uma clara interseção entre os interesses nacionais no âmbito do Estado de acolhimento e os interesses internacionais coletivos e humanitários. Nesse sentido, por vezes ainda resta presente uma relação dicotômica entre o humanitarismo e a interpretação/aplicação das normas internacionais pelos Estados no seu âmbito interno. Diante da recente crise humanitária, devido ao aumento do número de pessoas que buscam refúgio nos últimos anos, o atual modelo de proteção vigente fornece poucas alternativas aos Estados para lidar com a questão do fluxo de refugiados de forma eficiente.

Conforme já exposto, o crescente número de refugiados no globo evidencia uma significativa fragilidade do atual modelo, consubstanciada na ausência de uma estrutura institucional mais adequada para gerenciar eficientemente a questão. A inabilidade dos procedimentos individuais de determinação de *status* de refugiado desenvolvidos pelos Estados perante um grande número de solicitações é uma circunstância recorrente. Em muitos casos, a prioridade definida é promover o retorno dos refugiados, situação que em nada acrescenta à discussão acerca dos padrões de recepção e tratamento de refugiados, especialmente quando o eventual Estado de acolhida não pode garantir uma possibilidade segura de retorno no curto

---

<sup>102</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Up rootedness and the Protection of Migrants in the International Law of Human Rights. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 51 (I), 2008, p. 137-168.

prazo. Ainda que sejam compreensíveis alguns fatores e circunstâncias específicas, estas não podem subverter os princípios que foram convencionados.<sup>103</sup>

Como exemplo<sup>104</sup>, pode-se utilizar a situação em Bangladesh. Estima-se que, ao final de 2017, mais de 655 mil refugiados Rohingya (minoría muçulmana apátrida) tenham fugido da perseguição e violência sistêmica no Estado de Rakhine no Mianmar em direção à Bangladesh, a maioria no intervalo de apenas 100 dias. O assentamento de Kutupalong, no distrito de Cox's Bazar, abriga mais de 600 mil refugiados. Por meio de um acordo entre os dois países, foi definido um plano de “repatriação voluntária” dos refugiados a partir de novembro de 2018. O acordo recebeu várias críticas por parte do ACNUR, uma vez que a qualidade voluntária da repatriação não é observada, tampouco o retorno a Mianmar pode ser considerado seguro no momento.<sup>105</sup>

Nesse ponto, considerando a fragmentação do sistema de proteção internacional, existe ainda a possibilidade de um Estado, ao ser confrontado com um grande fluxo de refugiados, se utilizar das chamadas Cláusulas de derrogação, as quais permitem a aplicação de uma espécie de doutrina da necessidade referente aos tratados de direitos humanos para situações e casos considerados extremos. A aplicação dessas cláusulas encontra limites na proporcionalidade, consistência com outras obrigações internacionais assumidas pelo respectivo Estado e necessidade de demonstrar a real existência de risco excepcional à nação.<sup>106</sup> Todavia, ressalta-se que alguns direitos não estão sujeitos à derrogação, como por exemplo é o caso do princípio do *non-refoulement*, conforme art. 42 da Convenção de 1951.

Assim, as principais alternativas encontradas pelos Estados no atual sistema internacional de proteção para lidar com os fluxos de refugiados são: a) A cooperação interestatal por meio do compartilhamento de responsabilidades; b) Acordos perante um terceiro país de acolhimento; c) Criação de zonas seguras; d) Fechamento de fronteiras e estabelecimento de centros de detenção.

---

<sup>103</sup> DURIEUX, Jean François; HURWITZ, Agnès. How Many is too Much? African and European Legal responses to Mass Influxes of Refugee. IN: *German Yearbook of International Law n° 47, Duncker & Humblot*: Berlin, 2004, p. 156-158.

<sup>104</sup> UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2017*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5b27be547>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

<sup>105</sup> PETERSEN, Hannah Ellis; RAHMAN, Shaikh Azizur. UN criticizes Rohingya deal between Myanmar and Bangladesh. *The guardian, international edition*, 31 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/31/un-criticises-rohingya-deal-between-myanmar-and-bangladesh>. Acesso em: 3 de nov. 2018.

<sup>106</sup> FITZPATRICK, Joan. *Human Rights in Crisis: the international system for protecting rights during states of emergency*. University of Pennsylvania Press, 1994, p. 224.

### 2.3.2.1 A cooperação interestatal por meio do compartilhamento de responsabilidades

A cooperação interestatal fundamenta-se no princípio do *burden sharing*, constante no preâmbulo da Convenção de 1951, por meio do qual deve haver solidariedade entre os Estados diante de um fluxo de refugiados, considerando a capacidade de acolhimento específica de cada um. Esse princípio abrange tanto o auxílio financeiro quanto “físico” entre os países, com intuito de administrar eficientemente a questão relativa aos refugiados, sendo esta governança cooperativa sua essência.

Desse modo, o princípio exige não apenas o compartilhamento de recursos, mas também uma harmonização das legislações migratórias entre os Estados-partes, fator esse que por vezes é um complicador nas relações entre os países. Essa cooperação também pode abranger medidas de caráter mais ativo, como o envio de forças de paz ao local do conflito ou mesmo a recepção de agentes de proteção no território para auxiliar na administração das consequências de determinada migração forçada. Dentre os principais motivos para os Estados promoverem tais medidas estão o *compliance* com as normas internacionais de cooperação; solidariedade em relação à comunidade internacional e aos próprios refugiados; e o próprio interesse dos Estados em evitar a ocorrência de fluxos massivos de refugiados, assegurando uma maior eficiência ao sistema de proteção.<sup>107</sup>

Nessa perspectiva de alinhamento normativo, o ACNUR tentou estabelecer um padrão para o *burden sharing* entre 2003 e 2005 por meio de uma iniciativa chamada *Convention Plus*. A proposta apresentava como principais linhas de discussão o controle da imigração irregular, reassentamento e meios para efetivar assistência de outros países. No entanto, a iniciativa não resultou em qualquer documento vinculativo ou mesmo informativo para auxiliar a efetiva aplicação desse princípio.<sup>108</sup> Assim, a aplicação eficiente desse princípio por vezes é prejudicada, uma vez que sua forma de aplicação depende do interesse de cada Estado. A forma mais comum observada é o oferecimento de recursos destinados à manutenção de campos de refugiados nas regiões de origem, evitando-se os custos desse fluxo de pessoas no território do Estado que se propôs a cooperar.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> THIELEMANN, Eiko. *Burden Sharing: the international politics of refugee protection*. The Center for Comparative Immigration Studies. University of California, San Diego. Disponível em: [https://ccis.ucsd.edu/\\_files/wp134.pdf](https://ccis.ucsd.edu/_files/wp134.pdf). Acesso em: 20 de out. 2018.

<sup>108</sup> UNHCR - *Convention Plus*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/convention-plus.html>. Acesso em: 20 de out. 2018.

<sup>109</sup> BOSWEL, Christina. *Migration in Europe: Global Commission on International Migration*, 2005. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a443/31ac850766c64699e604b72482b4875bf22f.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2018.

Nesse sentido, a proliferação de campos de refugiados ao redor do mundo se torna cada vez mais frequente. Os campos de refugiados são locais construídos por organizações internacionais ou organizações não-governamentais (ONGs) para receber refugiados de forma temporária e provisória. Por serem, em tese, de caráter temporário, os campos providenciam apenas o básico necessário para a sobrevivência. No entanto, a manutenção do campo de refugiados por um longo período não é algo esporádico e, na maioria das vezes, inicia uma crise humanitária de difícil resolução, uma vez que não há inserção e integração da maioria desses indivíduos nos Estados de acolhida de forma eficiente.

Como exemplo, pode ser citado o campo de Azraq, localizado na Jordânia, país que faz fronteira com a Síria. Segundo reportagem<sup>110</sup> veiculada no dia 10 de maio de 2017, esse campo era considerado o maior do mundo, construído no deserto e com capacidade para abrigar até 130 mil pessoas, as quais vivem em contêineres e compartilham banheiros por até 15 pessoas. O campo lembra uma prisão, uma vez que os refugiados não podem sair do campo, em razão da presença de grades e cercas elétricas por todos os lados. Os produtos são os mesmos vendidos do lado de fora, os preços também, mas as pessoas ganham muito menos lá dentro. Cada refugiado vive com menos de US\$ 1,00 por dia. Ainda é informada a existência de outro campo de refugiados a cerca de 100 km do campo de Azraq. O campo de Zaatari, também na Jordânia, foi construído ainda em 29 de julho de 2012 e já em 2013 continha mais de 200 mil refugiados sírios.

O ACNUR<sup>111</sup>, ainda em 2015, já alertava que as condições de vida dos mais de meio milhão de refugiados que viviam em áreas urbanas da Jordânia estavam se tornando cada vez mais difícil, aumentando a população dos campos. Naquele ano, a última pesquisa mostrou que 86% de refugiados urbanos viviam abaixo da linha de pobreza Jordana, o que significava cerca de US\$95 per capita ao mês. E foi exatamente essa superlotação de Zaatari que resultou em buscas maiores no campo de Azraq, ou seja, não por acaso a redução do número de refugiados em um dos campos coincide com o aumento do número no outro.

No caso relatado, o ACNUR<sup>112</sup> continua a empreender esforços a melhoria das condições desses refugiados sírios. No início de 2017, o órgão iniciou uma campanha para

---

<sup>110</sup> TAVOLIERI, Nathalia. *Sírios transformam campo de refugiados em cidades*. Globo Notícias, Profissão Repórter de 10 de maio de 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2017/05/sirios-transformam-campo-de-refugiados-em-cidades1.html>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

<sup>111</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Campo de refugiados de Zaatari na Jordânia completa três anos, com desafios para seus milhares de habitantes*. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/campo-de-refugiados-de-zaatari-na-jordania-completa-tres-anos-com-desafios-para-seus-milhares-de-habitantes/>. Acesso em 10 de ago. 2018.

<sup>112</sup> UNHCR. *Financial Requirements 2018-2019*. Disponível em: [http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2018/pdf/Chapter\\_Financial.pdf](http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2018/pdf/Chapter_Financial.pdf). Acesso em 10 de set. 2018.

angariar um fundo de US\$ 8 bilhões destinado a financiar o Plano Regional de Refugiados e Resiliência 2018-2019 para os refugiados e o Plano Resposta Humanitária da Síria 2017 para os que ainda se encontram em território sírio. Durante importante conferência de doadores da União Europeia e da ONU, foi prometido o valor US\$ 4,4 bilhões ainda em 2018. Na oportunidade, foram enfatizadas a necessidade de mais recursos, negociações entre as partes na Síria para tentar solucionar o conflito, bem como expansão dos programas de reassentamento para refugiados sírios no âmbito dos países presentes na conferência.<sup>113</sup>

Igualmente, a iniciativa de angariar fundos é empreendida também no caso anteriormente exposto do campo de refugiados em Bangladesh. Nesse caso, o ACNUR busca US\$ 951 milhões para suprir a necessidade 900 mil refugiados e mais 330 mil bengalis vulneráveis<sup>114</sup>. Conforme já exposto anteriormente, a cooperação entre os Estados é princípio do Direito Internacional dos Refugiados, sendo o compartilhamento das responsabilidades de acordo com a capacidade econômica de cada Estado uma necessidade cada vez mais presente para atenuar as assimetrias econômicas no mundo globalizado. No entanto, nenhuma ação ou mecanismo é desenvolvido no âmbito da proteção internacional aos refugiados para que se concretize este princípio tão caro à efetividade dos sistemas normativo e de proteção internacional aos refugiados.

Tais questões, contudo, desenvolvem-se em um pano de fundo mais amplo, que diz respeito sobretudo ao impacto orçamentário da adoção de políticas públicas de proteção dos direitos fundamentais em relação à capacidade econômica de um Estado. Para que seja assegurada a efetividade dos direitos inerentes aos refugiados, um primeiro e necessário passo a ser dado é o verdadeiro comprometimento dos Estados em compartilhar as responsabilidades de maneira sustentável e de acordo com a capacidade econômica de cada um diante dos desafios apresentados no mundo globalizado.

### 2.3.2.2 Acordos perante um terceiro país de acolhimento

Esses acordos são fundamentados no conceito de terceiro país seguro – *safe third country* – que, em suma, trata-se da possibilidade de um país diferente daquele que o refugiado realizou a primeira solicitação de refúgio receber esse indivíduo, constituindo uma exceção

---

<sup>113</sup> MAHECIC, Andrej. Doadores prometem US\$ 4,4 bilhões para atender necessidades da Síria. *ACNUR*, Bruxelas, 26 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2018/04/26/doadores-prometem-us-44-bilhoes-para-atender-necessidades-da-siria/>. Acesso em: 26 de out. 2018.

<sup>114</sup> GAYNOR, Tim. ONU precisa de US\$ 951 milhões para ajudar refugiados Rohingya em Bangladesh. *ACNUR*, Bangladesh, 21 de março de 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2018/03/21/onu-precisa-de-us-951-milhoes-para-ajudar-refugiados-rohingya-em-bangladesh/>. Acesso em: 26 de out. 2018.

legal ao princípio do *non-refoulement*. Em geral, essa alternativa é viabilizada por meio de acordos/tratados formais entre os países para que em determinadas situações possa haver o envio de solicitantes de refúgio de um a outro.<sup>115</sup> Em verdade, de acordo com a mais acurada interpretação do Direito Internacional dos Refugiados, os Estados partes da Convenção de 1951 possuem responsabilidade em relação aos refugiados destinados a outro país, bem como àqueles refugiados que são responsabilidade primária de outro país, não sendo relevante a adesão ou não desses países de acolhida à Convenção. Tal interpretação é resultado da impossibilidade de violação do princípio do *non-refoulement*, o qual torna o Estado que primeiro acolheu – *first country of asylum* – em corresponsável por uma possível violação a este princípio.<sup>116</sup>

Igualmente, o simples fator de inicial irregularidade do solicitante de refúgio não deve constituir o único fundamento para a transferência forçada de indivíduos. É nesse sentido que deve ser entendida a possibilidade de efetivação desses acordos, com o intuito de evitar quaisquer violações ao princípio do *non-refoulement*. Ademais, ressalta-se que o termo “seguro” utilizado veda a transferência a países nos quais haja possibilidade de violações de direitos humanos, bem como àqueles que não estejam formalmente comprometidos com as normas do Direito Internacional dos Refugiados ou normas regionais de cooperação em matéria de refúgio.<sup>117</sup>

Todavia, a prática tem demonstrado que o intuito desses acordos/tratados é ampliar as opções de inadmissibilidade de refugiados nos territórios de alguns países, tornando a modalidade ineficiente. Na União Europeia - UE, por exemplo, o conceito de *safe third country* está inserido no chamado *Dublin III regulation*, fundamentando a inadmissão de refugiados na região<sup>118</sup>. O fechamento de fronteiras na região dos Balcãs resultou no acordo entre UE e Turquia, celebrado em março de 2016, por meio do qual a Turquia aceitou receber solicitantes de refúgio que não haviam sido recepcionados na Grécia, estabelecendo que a cada refugiado recepcionado pela Turquia um refugiado já estabelecido em território turco seria reassentado para a UE; bem como uma quantia de 3 bilhões de Euros ao governo turco em forma de ajuda financeira. O acordo vem recebendo duras críticas por parte de organizações humanitárias e do

---

<sup>115</sup> GIL-BAZO, María Teresa. The Safe Third Country Concept in The International Agreements on Refugee Protection: Assessing State practice. IN: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 33/1, 2015. Disponível em: <http://www.unhcr.org/59c4be077.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2018.

<sup>116</sup> CRAWFORD, James; HYNDMAN, Patricia. Three Heresies in the Application of Refugee Convention. IN: *International Journal of Refugee Law*, vol. 1, nº 2, Oxford University Press, 1989, p. 155-179.

<sup>117</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 88.

<sup>118</sup> GIL-BAZO, María Teresa. The Safe Third Country Concept in The International Agreements on Refugee Protection: Assessing State practice. IN: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 33/1, 2015. Disponível em: <http://www.unhcr.org/59c4be077.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2018.

ACNUR, uma vez que, em tese, permite a expulsão de solicitantes de refúgio, violando a Convenção Europeia de Direitos Humanos e o princípio do *non-refoulement*; bem como a Turquia não poderia ser considerada como um país seguro para recepção de refugiados nesse momento em razão de perseguições e discriminação que ocorrem na região.<sup>119</sup>

Outro exemplo é o acordo entre EUA e Canadá adotado em dezembro de 2002, o qual, igualmente, serve como medida para inadmissão de refugiados no território de ambos os países, uma vez que os indivíduos que chegam pelo Canadá aos EUA são devolvidos àquele país sem direito de revisão da decisão e vice-versa<sup>120</sup>. Em suma, o Conselho para Refugiados do Canadá<sup>121</sup>, ainda em 2005, já havia se pronunciado quanto à necessidade de revisão do acordo devido à erosão de direitos relativos aos refugiados e impossibilidades criadas pelo acordo, uma vez que as regras ali impostas impediam demasiadamente a admissão do solicitante em quaisquer dos países, sendo responsável por um verdadeiro fechamento de fronteiras, apesar de ter sido pensado para produzir o efeito oposto.

### 2.3.2.3 Criação de zonas seguras

Trata-se de campos de refugiados estabelecidos no âmbito dos países em conflito em uma região desmilitarizada definida por meio de acordo entre as partes. O estabelecimento dessas áreas encontra previsão nas Convenções de Genebra de 1949, respectivamente, no art. 23 da Convenção I e art. 14 e 15 da Convenção IV, com intuito de fornecer à população abrigo e proteção. Contudo, desde sua criação, o conceito sofreu alteração permitindo que essas áreas sejam militarizadas quando criadas sem o consentimento das partes envolvidas no conflito.<sup>122</sup>

Ademais, em conjunto com as zonas seguras, devem ser criados também os chamados corredores seguros, uma vez que há a necessidade de que o caminho de acesso à assistência humanitária também esteja assegurado e não sujeito a ataques. A resolução 2.327/2016 do Conselho de Segurança da ONU apresentou uma série de problemas para a implementação

---

<sup>119</sup> IGNATIEFF, Michael; KEELEY, Juliette; RIBBLE, Betsy; MCCAMMON, Keith. The United States and the European Refugee Crisis: Standing with Allies. *HKS Working Paper n. 16-020*, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2782480>. Acesso em: 17 de out. 2018.

<sup>120</sup> GIL-BAZO, María Teresa. The Safe Third Country Concept in The International Agreements on Refugee Protection: Assessing State practice. IN: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 33/1, 2015. Disponível em: <http://www.unhcr.org/59c4be077.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2018.

<sup>121</sup> CCR, Canadian Council for Refugees. Closing the Front Door on Refugees. *Report on the First Year of the Safe Third Country Agreement*. Disponível em: <http://ccrweb.ca/files/closingdoordec05.pdf>. Acesso em: 19 de out. 2018.

<sup>122</sup> GILBERT, Geoff; RÜSCH, Anna Magdalena. *Creating safe zones and safe corridors in conflict situations: Providing protection at home or preventing the search for asylum?* University of New South Wales. Kaldor Centre for International Refugee Law: Sydney, 2017. Disponível em: [http://repository.essex.ac.uk/20056/1/Policy\\_brief\\_Creating\\_safe\\_zones\\_and\\_safe\\_corridors.pdf](http://repository.essex.ac.uk/20056/1/Policy_brief_Creating_safe_zones_and_safe_corridors.pdf). Acesso em 23 de out. 2018.

dessa alternativa, desde ataques externos a restrições criadas pelas partes envolvidas no conflito no fornecimento adequado de ajuda e assistência humanitárias pelos mais diversos atores. A manutenção de zonas seguras em regiões de conflito, por si só, já representa um grande desafio, uma vez que exige a proteção de civis em uma área de conflito. Igualmente, há o risco de que essas zonas sejam criadas, ao menos em parte, com intuito de prevenir ou reduzir o número de refugiados que buscam proteção em outro Estado.<sup>123</sup>

Nesse sentido, podem ser citadas como exemplo as zonas seguras criadas na Bósnia em 1992, por meio das resoluções nº 819 e 824 do Conselho de Segurança da ONU. No caso, o Conselho de Segurança recusou o pedido do Secretário-Geral para que 34.000 soldados implementassem o mandato e optou por enviar apenas 7.600 soldados para garantir a segurança dos refugiados nas áreas seguras de Srebrenica, Sarajevo, Bihac, Tuzla, Zepa e Gorazde. Desde sua criação até seu encerramento jamais puderam ser desmilitarizadas devido aos constantes ataques que sofriam.<sup>124</sup>

#### 2.3.2.4 Fechamento de fronteiras e Estabelecimento de centros de detenção

A prática do fechamento de fronteiras vem sendo adotada pelos Estados, com fundamento em noções como a de soberania e segurança nacional, como um mecanismo de preservação da segurança interna de cada Estado e de suas estruturas institucionais diante de um fluxo elevado de solicitantes de refúgio. Tal prática é polêmica, uma vez que depende única e exclusivamente da discricionariedade de cada Estado e, por vezes, não havendo adesão aos padrões internacionais mínimos para garantir alguma legitimidade da medida.

Com relação aos centros de detenção, em geral, se localizam nos órgãos de controle de fronteira e sua função é privar de liberdade os indivíduos em razão de seu *status* migratório irregular no território o qual tentou adentrar. Igualmente, possui fundamento na soberania e segurança nacional de um determinado Estado e constitui tema polêmico no âmbito da discussão quanto à efetividade do sistema de proteção internacional aos refugiados, uma vez que apesar da tentativa do ACNUR em estabelecer padrões mínimos para sua aplicação, tal

---

<sup>123</sup> GILBERT, Geoff; RÜSCH, Anna Magdalena. *Creating safe zones and safe corridors in conflict situations: Providing protection at home or preventing the search for asylum?* University of New South Wales. Kaldor Centre for International Refugee Law: Sydney, 2017. Disponível em: [http://repository.essex.ac.uk/20056/1/Policy\\_brief\\_Creating\\_safe\\_zones\\_and\\_safe\\_corridors.pdf](http://repository.essex.ac.uk/20056/1/Policy_brief_Creating_safe_zones_and_safe_corridors.pdf). Acesso em 23 de out. 2018.

<sup>124</sup> LANDGREN, Karin. *Refugees Magazine Issue 103 (IDPs) - Danger: safe areas*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b5547d64/refugees-magazine-issue-103-idps-danger-safe-areas.html>. Acesso em: 17 de out. 2018.

tentativa ainda carece da necessária cogência, bem como de melhor definição dos parâmetros que poderiam autorizar tal medida.<sup>125</sup>

Como exemplo<sup>126</sup>, cita-se a Carta de Proteção de Fronteiras na Austrália instituída após o incidente em 2001 que resultou na chegada de 1.500 refugiados em 11 dias nas praias australianas. Introduzida pelo governo, a medida tinha por objetivo a interceptação de embarcações suspeitas de transportarem solicitantes de refúgio e retorná-los aos limites das águas pertencentes à Indonésia, bem como impede que quaisquer solicitações de refúgio sejam realizadas pelas pessoas a bordo de embarcações. Igualmente, centros de detenção foram reestabelecidos, por exemplo, na Austrália em 2011 e, em 2013, instituída a operação Fronteiras Soberanas que tinha por objetivo a interceptação e detenção de solicitantes de refúgio que tentavam alcançar o território Australiano pelo mar. Até maio de 2016, 1.309 solicitantes de refúgio encontravam-se em detenção na Austrália.

Diante dos desafios apresentados pelo sistema internacional de proteção, percebe-se que a questão da efetividade dos direitos humanos fundamentais carece de um alinhamento internacional quanto ao estabelecimento de políticas sustentáveis compatíveis com a capacidade econômica de cada Estado. Nesse sentido, a ausência de uniformidade no tratamento da questão dos refugiados pelos diversos países signatários dos Tratados e Convenções acerca do tema, bem como as diferenças quanto a capacidade econômica de cada Estado, geram uma proteção deficiente aos direitos humanos ou, em muitos casos, ausente por parte da comunidade internacional.

Neste aspecto, observa-se que enquanto o direito interno (constitucional) está fundado na noção de soberania estatal, o direito internacional parece constituir-se a partir da negação dessa mesma soberania. Diante da globalização, marcada pela fragmentação das relações políticas e por uma intensa integração econômica, social e cultural, ancorada no desenvolvimento dos meios tecnológicos de transmissão e difusão de dados e informações, o que Manuel Castells denomina a “sociedade em rede”<sup>127</sup>, qualquer tentativa de se adotar uma postura maniqueísta será insuficiente, entretanto, o processo de integração econômica no mundo globalizado impõe um mínimo de uniformização legislativa.

---

<sup>125</sup> UNHCR, *Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention*. 2012. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>>. Acesso em: 21 de out. 2018.

<sup>126</sup> HARGRAVE, Karen; PANTULIANO, Sara; IDRIS, Ahmed. *Overseas Development Institute (ODI), Closing borders: the ripple effects of Australian and European refugee policy. Case studies from Indonesia, Kenya and Jordan, September 2016*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/57dbed964.html>>. Acesso em: 22 de out. 2018.

<sup>127</sup> CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Conforme demonstrado, a busca por efetividade dos direitos dos refugiados tem sido mais intensificada no plano interno do que no plano internacional, uma vez que o sistema de proteção internacional não fornece meios coercitivos suficientes e capazes de garantir tal condição de efetividade no curto/médio prazo, em razão de questões como a noção de soberania, sustentabilidade e capacidade econômica particular de cada Estado. A evolução e desenvolvimento dos direitos humanos e, conseqüentemente, da proteção dos refugiados propiciaram uma melhora no tratamento das questões envolvendo os refugiados no plano interno e internacional. No entanto, 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 evidenciada mínima efetividade dos princípios básicos para o desenvolvimento dos mecanismos de proteção gera ainda mais desafios na busca de uma proteção efetiva por parte da comunidade internacional aos indivíduos vítimas de perseguição. Alguns questionamentos surgem quando da análise dessas questões: de onde retirar a coercitividade necessária para garantir maior efetividade no âmbito do sistema de proteção internacional? Como obrigar potências econômicas de realidades tão díspares a aceitar o compartilhamento de responsabilidades em casos nos quais aparentemente não há um elemento de proximidade entre determinado Estado e os deslocados forçados? Como estabelecer um sistema de cooperação eficaz?

A resposta a essas perguntas é geralmente constituída de “pré-conceitos” ou “pré-noções” ideologizadas que mascaram a real natureza do problema. Aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a resposta passa pela atribuição ao imperialismo, ao colonialismo e a tantos outros “ismos” a responsabilidade pelos problemas e mazelas sociais que são incapazes de resolver.

Em contrapartida, aos países desenvolvidos, a resposta passa pela adoção de políticas que preservem seus interesses econômicos sem provocar uma ruptura no aparente equilíbrio de forças que ainda persiste nas relações internacionais. É nesse contexto de decisões políticas, sobre as quais impera a necessária conciliação de interesses divergentes, que se apresenta primordial o papel desempenhado pela ONU e, em especial, pelo ACNUR, uma vez que se trata do principal, senão o único, foro de discussão dos problemas que afligem a comunidade internacional. No cenário atual, não há outro modelo mais eficaz de solução de controvérsias de interesse internacionais.

Nesse sentido, a atuação da ONU por meio do ACNUR se limita aos casos em que a comunidade internacional não consegue resolver de maneira eficaz as suas mazelas, ou seja, o

problema não está no modelo de resolução adotado ou na fragilidade da Instituição, mas na atuação dos agentes políticos da cena internacional. A implantação de um sistema eficaz de proteção depende, evidentemente, da adequada alocação de recursos orçamentários, bem como da observância ao princípio basilar de cooperação que deve reger as questões que envolvem a proteção de pessoas vítimas de perseguição, nos moldes do que restou definido no art. 14, I da Declaração Universal dos Direitos Humanos, para que medidas sejam implementadas e assegurada a otimização da proteção aos direitos humanos.

A experiência brasileira, conforme restará melhor apresentada a seguir, é marcada por abordagens efetuadas sobre a relação entre o direito constitucional e o direito internacional que optam pela escolha discricionária, senão arbitrária, ora em favor das normas constitucionais e da prevalência destas sobre o direito internacional; ora no reconhecimento das regras de direito internacional como uma força normativa que se sobrepõem ao direito interno dos Estados.

### 3. A LEI FEDERAL Nº 9.474/1997 E O MODELO DE PROTEÇÃO NACIONAL AO REFÚGIO

Apesar do Brasil ser signatário tanto da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (ratificado em 1961) quanto do Protocolo adicional de 1967 (ratificado em 1972), a proteção nacional aos refugiados passou por uma lenta e cadenciada evolução. As primeiras políticas que tratavam sobre o tema refugiados apenas apareceriam no final da década de 1970, com o estabelecimento do primeiro escritório do ACNUR no Rio de Janeiro em 1977 e, somente em 1982, o Brasil reconhece o ACNUR como uma organização internacional.<sup>128</sup> Nessa época, o procedimento de determinação do *status* de refugiado era realizado pelo ACNUR, responsável por analisar os casos individuais e elaborar parecer de recomendação que seria encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores - MRE para que se pronunciasse sobre a solicitação de refúgio. No caso de decisão positiva, o Ministério da Justiça era comunicado para avaliação e decisão final quanto ao caso, bem como a devida publicação no Diário Oficial da União.<sup>129</sup>

A Constituição Federal de 1988 e seu conjunto de direitos fundamentais, em especial a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); obrigação de promover o bem de todos sem discriminações (art. 3º, IV); bem como a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) e a concessão de asilo político (art. 4º, X), decerto contribuíram para o avanço da proteção aos refugiados no Brasil no plano normativo. No entanto, durante esse período, as solicitações de refúgio no país eram escassas e resolvidas de modo pontual. Apenas em 1992 o Brasil enfrentou situação na qual uma quantidade superior de refugiados oriundos da guerra civil que ocorria em Angola solicitou o seu reconhecimento no país, oportunidade na qual foram acolhidos 1.200 refugiados, com fundamento na definição ampliada pela Declaração de Cartagena de 1984.<sup>130</sup>

Diante desse cenário, restou evidenciada a necessidade de criação e implementação de um aparato normativo e de proteção aos refugiados no plano interno para assegurar a efetividade na promoção dos direitos humanos e cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo país. Nesse contexto, é promulgada a Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997, responsável pela definição dos mecanismos de proteção e regulamentação de direitos inerentes aos refugiados. A Lei nacional de refúgio é um marco importante na proteção aos refugiados e

---

<sup>128</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? IN: *Journal of Refugee Studies* Vol. 19, No. 1. Oxford University Press, p. 22-44, 2006, p. 24-25.

<sup>129</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise. IN: *Refuge – Canada's Periodical on Refugees*, v.25, No. 2, p. 29-38, 2009, p. 30.

<sup>130</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? IN: *Journal of Refugee Studies* Vol. 19, No. 1. Oxford University Press, p. 22-44, 2006, p. 26-27.

reconhecida como modelo a ser seguido por diversos países, em especial no que concerne ao processo de determinação do *status* de refugiado.

No entanto, durante os 21 anos de sua vigência, é possível identificar algumas dificuldades enfrentadas pela legislação e que são alvo de críticas, seja em virtude da própria defasagem dos mecanismos existentes ou mesmo da ausência de regulamentação específica na legislação, conforme será demonstrado. Para tanto, serão analisados neste capítulo, em primeiro lugar, o aparato normativo que integra e fundamenta o sistema nacional de proteção ao refúgio. Em seguida, será apresentada a atual estrutura do sistema de proteção nacional, destacando-se as etapas do processo de determinação do *status* de refugiados e seu reflexo nos âmbitos administrativo e judicial. Por fim, tratar-se-á acerca da atuação estratégica das organizações da sociedade civil e do ACNUR no país, destacando-se as principais medidas adotadas no âmbito do atual modelo de proteção nacional.

### **3.1 O Sistema Normativo de Proteção aos Refugiados e a Constituição do Marco Regulatório Nacional**

No Brasil, o sistema normativo de proteção aos refugiados é composto pelos tratados/convenções e declarações internacionais que, gradualmente, são incorporados ao ordenamento jurídico interno, bem como disposições constitucionais e legislação específica. No âmbito global, logicamente, destacam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, promulgada por meio do Decreto Federal nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961; e o Protocolo adicional de 1967, promulgado pelo Decreto Federal nº 70.946 de 7 de agosto de 1972.

No âmbito regional, o art. 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos já referencia o direito de asilo, sendo utilizado como um dos fundamentos para o estabelecimento de outros acordos, dentre os quais destacam-se: a) Declaração de Cartagena de 1984; b) Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994; c) Declaração e Plano de ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004; d) Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010; e) Declaração de Princípios do Mercosul Sobre Proteção Internacional dos Refugiados de 2012; f) Declaração de Brasília de 2014 e; g) Declaração de Nova York de 2016.

Nesse ponto, salienta-se que a normativa regional apresenta uma série de avanços ao longo dos anos como, por exemplo, a definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena. Todavia, as declarações não possuem caráter vinculativo e se limitam a fornecer

conclusões e recomendações aos Estados-parte acerca de um determinado panorama apresentado. Em suma, as declarações constituem um verdadeiro guia na construção do sistema normativo e de proteção dos países da região, entretanto, a implementação das medidas recomendadas depende da elaboração legislativa de cada Estado-parte para que possam ser efetivadas e exercido o devido controle no respectivo âmbito interno.<sup>131</sup>

Em âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os direitos e garantias fundamentais no Brasil, abrangendo os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade, os direitos políticos e o regramento dos partidos políticos<sup>132</sup>. Em verdade, observa-se uma primazia dos direitos fundamentais face aos demais direitos que são previstos na Constituição Federal de 1988, dado o grau de importância atribuído ao princípio da dignidade da pessoa humana esculpido como princípio fundamental do Estado brasileiro no art.1º, III da Constituição e, assim, atuando como valor unificador dos direitos fundamentais. Como afirma Ingo Sarlet<sup>133</sup>, a dignidade da pessoa humana passa a ser identificada como o núcleo essencial dos direitos fundamentais, e tal constatação, modulada pela ideia de que a dignidade humana resta imune a restrições, pode ser aplicada ao tratamento jurídico internacional dos refugiados:

É justamente neste contexto que o princípio da dignidade da pessoa humana passa a ocupar lugar de destaque, notadamente, pelo fato de que, ao menos para alguns, o conteúdo em dignidade da pessoa humana acaba por ser identificado como constituindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais, ou pela circunstância de mesmo não aceita tal identificação- se considerar que pelo menos (e sempre) o conteúdo em dignidade da pessoa em cada direito fundamental encontra-se imune a restrições. Na mesma linha, situam-se os entendimentos de acordo com os quais uma violação do núcleo essencial- especialmente do conteúdo em dignidade humana- sempre e em qualquer caso será desproporcional.

De fato, o princípio da dignidade humana atua como uma espécie de “limite dos limites” aos direitos fundamentais, ao passo que por um lado serve como um elemento de proteção dos direitos face a medidas restritivas, bem como age contra o uso abusivo dos direitos<sup>134</sup>. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988<sup>135</sup> ao definir a obrigação de promover o bem de todos sem discriminações (art. 3º, IV); bem como a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) e a

---

<sup>131</sup> REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso elementar. 15ª ed. rev. atual.* São Paulo: Saraiva, 2014, p. 44-45.

<sup>132</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 11. ed., rev., atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 17

<sup>133</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988.* 9ª ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 142-143.

<sup>134</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988.* 9ª ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 148-149.

<sup>135</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 de ago. 2018.

concessão de asilo político (art. 4º, X), estabelece as bases necessárias à regulamentação do refúgio no Brasil, ainda que indiretamente, desde o processo de determinação do *status* de refugiado à efetividade dos direitos fundamentais assegurados. Ademais, com o advento da incorporação dos direitos humanos na ordem interna brasileira, nota-se claramente que todos os indivíduos que se encontram inseridos na área territorial desse Estado passam a ser titulares e a poder reivindicar esses direitos. Assim, tanto brasileiros quanto estrangeiros, incluindo os solicitantes de refúgio e os refugiados, são titulares de direitos e garantias fundamentais no âmbito do território nacional, conforme preconizado pelo art. 5º, *caput* da Constituição Federal de 1988.<sup>136</sup>

A proteção aos refugiados no Brasil é regulada pela Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Estatuto nacional do refugiado), responsável pela definição dos mecanismos de proteção e regulamentação de direitos inerentes aos refugiados. A lei brasileira possui 49 artigos, redigidos em parceria tanto com o ACNUR quanto com a sociedade civil, sendo reconhecida internacionalmente como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas existentes, uma vez que contempla todos os dispositivos de proteção internacional aos refugiados.<sup>137</sup>

A lei brasileira, por exemplo, incorpora no conceito apresentado no art. 1º, III parte da definição ampliada de refugiado constante na Declaração de Cartagena, indo além da definição contida na Convenção de 1951 e, assim, abrangendo também as pessoas que são obrigadas a deixar seu país em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos. Ao incluir essa hipótese ampliada na definição de refugiado, a lei contempla a possibilidade de reconhecimento de outras categorias de indivíduos vítimas de migração forçada.<sup>138</sup> Além disso, o art. 2º prevê a extensão do reconhecimento do *status* de refugiado aos membros do mesmo grupo familiar, constituindo um importante passo para a possibilidade de reunificação familiar.

O princípio do *non-refoulement* também se encontra inserido no art. 7º, §1º, o qual estabelece que “Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”. Apesar da exceção contida no §2º deste artigo quanto à

---

<sup>136</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 179-182.

<sup>137</sup> BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. IN: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 19.

<sup>138</sup> ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei N. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. IN: *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, V. 95, p. 373-383, 2000, p. 378. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67475>. Acesso em: 10 de nov. 2018.

preservação da segurança nacional, é evidente que a interpretação realizada deve considerar a devida harmonia entre este conceito e os preceitos do direito internacional dos refugiados, ou seja, devem ser aplicadas ao indivíduo que se enquadrar nessa definição outras medidas diversas da simples devolução ao local no qual sua vida e liberdade estejam ameaçadas.<sup>139</sup>

Igualmente, ressalta-se o direito do solicitante de refúgio à cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem, constantes no art. 6º, bem como a proibição de punição do solicitante de refúgio pela inicial situação de entrada irregular no território nacional, contida nos arts. 8º ao 10. Tais medidas contemplam o chamado direito subjetivo ao acolhimento e, em tese, elimina uma possível discricionariedade do oficial de imigração, permitindo uma proteção mais condizente com a situação de muitos refugiados que, em razão da necessária fuga, viajam sem qualquer tipo de documento.<sup>140</sup>

A Lei também cria no art. 11 o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, estabelecendo nos arts. 12 a 16 sua competência, estrutura e funcionamento. Nos arts. 17 a 32, a Lei define o procedimento de determinação do *status* de refugiado, constituindo a estrutura tripartite existente no sistema de proteção nacional aos refugiados. Nesse ponto, ressalta-se a competência do CONARE para elaboração de resoluções normativas destinadas à diretrizes interpretativas de dispositivos legais e/ou regulamentação de questões práticas específicas relativas aos refugiados e não previstas em lei. Essas resoluções constituem instrumentos de direcionamento da política nacional de refúgio, especialmente diante da necessidade contínua de aperfeiçoamento do procedimento de determinação do *status* de refugiado, aumento significativo da demanda, bem como regulamentação e implementação das soluções duradouras.<sup>141</sup>

Ademais, ressalta-se a medida suspensiva do processo de extradição contida no art. 34 que proíbe a extradição do solicitante de refúgio enquanto o processo para o seu reconhecimento estiver em curso. A implementação das soluções duradouras também se encontra prevista nos arts. 42 a 46, em consonância com o regime internacional e as diretrizes estabelecidas pelo ACNUR, sem apresentar inovações.

Por fim, cumpre ressaltar o disposto no art. 48 desta Lei, uma vez que determina seja realizada a interpretação dos seus dispositivos em harmonia com a Declaração Universal dos

---

<sup>139</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 224.

<sup>140</sup> RAMOS, André de Carvalho. O princípio do non-refoulement no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. IN: *Revista dos Tribunais*: RT, v. 99, n. 892, p. 347-376, fev. 2010, p. 359.

<sup>141</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 226.

Direitos do Homem de 1948, a Convenção de 1951, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, bem como quaisquer outros instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos com o qual o governo brasileiro esteja comprometido. Esse artigo se apresenta importante no intuito de evitar qualquer interpretação mais restritiva em dissonância com os instrumentos internacionais de proteção aos refugiados permitindo, assim, uma interpretação sempre mais favorável aos refugiados. Assim, a lei brasileira foi considerada pelo ACNUR como modelo a ser seguido para a elaboração de uma legislação uniforme na América do Sul.<sup>142</sup> Em razão disso, percebe-se que a lei de refúgio nacional apresenta uma estrutura formal bem definida para a regulamentação do tema. De acordo com Jubilut:<sup>143</sup>

A Lei 9.474/1997 é extremamente bem estruturada do ponto de vista formal: ela traz em seu Título I os aspectos caracterizadores dos refugiados; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III institui e estabelece as competências do CONARE (que, como já mencionado, vem a ser o órgão responsável pelo reconhecimento do *status* de refugiado); o Título IV traz as regras do Processo de Refúgio; o Título V trata das possibilidades de expulsão e extradição; o Título VI se ocupa da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII relaciona as soluções duráveis; e o Título VIII cuida das disposições finais.

Igualmente, salienta-se a vigência da Lei nº 13.445/2017<sup>144</sup> (Lei de migração nacional) que reforça e/ou amplia os direitos assegurados aos refugiados. No caso, a garantia conferida pelo art. 2º c/c art. 121 quanto a não sobreposição de normas com relação ao sistema normativo de proteção nacional e internacional aos refugiados já estabelecido, representa um aspecto positivo da lei no sentido de privilegiar as disposições já existentes e não as confundir com as questões relativas as migrações voluntárias por exemplo.

Nesse sentido, disposição contida no art. 20 garante a identificação civil ao solicitante de refúgio com apresentação dos documentos que este dispuser no momento; o art. 30, II, “e” c/c art. 31, §§1º e 4º asseguram a facilitação da autorização de residência provisória ao solicitante de refúgio até a obtenção de resposta do seu pedido; art. 49, §4º reforça a necessidade de observância ao princípio do *non-refoulement*, estabelecendo a impossibilidade de repatriação e/ou devolução da pessoa em situação de refúgio para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa e; art. 82, IX reforça a impossibilidade de extradição de refugiados. Por fim, o art. 120 da Lei de migração nacional apresenta a finalidade da política nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia que consiste na coordenação e

---

<sup>142</sup> SOARES, Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012, p. 100. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió.

<sup>143</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 190.

<sup>144</sup> BRASIL, Lei Federal nº 13.445 de 24 de maio de 2017. *Institui a Lei de Migração*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm). Acesso em: 28 de nov. 2018.

articulação das ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento posterior.

Nesse ponto, ressalta-se que o Decreto Federal nº 9.199/2017<sup>145</sup> que regulamenta a lei de migração não apresenta menção à Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, instituída pelo artigo 120 da nova Lei de Migração, apenas reforça alguns parâmetros já anteriormente estabelecidos na legislação e/ou resoluções do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE ou do Conselho Nacional de Imigração - CNIg. Por meio de regras mais específicas, o Decreto regulamentar estabelece, por exemplo, que o solicitante de refúgio no país receberá o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, possibilitando-o expedir carteira de trabalho provisória, inclusão no Cadastro de Pessoa Física e abertura de conta bancária (art. 119, §§2º e 3º, incisos I, II e III), ao mesmo tempo em que reforça premissas como o princípio do *non-refoulement* (art. 181, *caput*) e a possibilidade de expedição de visto temporário para acolhida humanitária (art. 36, *caput*).

A legislação nacional decerto é um marco importante não apenas no âmbito interno, mas também no cenário internacional para direcionar possíveis aprimoramentos normativos sobre a questão referente à proteção dos refugiados. Considerando que a construção do marco regulatório nacional perpassa pela internalização da normativa internacional, em especial os tratados de direitos humanos que regem o tema, a seguir serão apresentadas as etapas desse processo, bem como a posição hierárquica que esses tratados/convenções ocupam no ordenamento jurídico nacional, com intuito de facilitar a compreensão didática das questões que permeiam os deveres e obrigações assumidos pelo Brasil no âmbito internacional e sua relação quanto à exigibilidade de direitos no âmbito interno e possível responsabilização do Estado.

### 3.1.1 A formação e incorporação de tratados sobre direitos humanos no Brasil

Ao longo do texto constitucional é possível identificar alguns dispositivos que utilizam expressões variadas para se referir aos tratados e, assim, encontram-se os termos: tratado internacional (arts. 5º, §§ 2º e 3º; 49, I; 84, VIII; 109, V e § 5º), convenção internacional (arts.

---

<sup>145</sup> BRASIL, Decreto Federal nº 9.199 de 20 de novembro de 2017. *Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 28 de nov. 2018.

5º, § 3º; 84, VIII; 109, V), atos internacionais (arts. 49, I; 84, VIII), acordos internacionais (arts. 49, I; 178; e 52, X, do Ato das Disposições Transitórias) e compromissos internacionais (art. 143, X). Todavia, considerando o art. 2º, 1, “a” da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, da qual o Brasil é signatário, os termos utilizados na Constituição Federal de 1988 são todos sinônimos, uma vez que tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.<sup>146</sup>

Assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece que compete ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e acordos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, inciso VIII), um vez que a este compete resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, inciso I). O texto constitucional, entretanto, não tratou quanto aos prazos para que seja realizado o encaminhamento ao Congresso Nacional e, portanto, o Poder Executivo pode realizá-lo no momento em que julgar oportuno.

O Trâmite se inicia na Câmara dos Deputados (art. 64) por meio de mensagem presidencial ao Congresso Nacional, acompanhada da exposição de motivos realizada pelo Ministro das Relações Exteriores.<sup>147</sup> De acordo com o art. 32, inciso XV e art. 53, caput e incisos I e III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Mensagem Presidencial dever ser encaminhada, inicialmente, para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, responsável por preparar o projeto de decreto legislativo e, após, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as demais Comissões técnicas temáticas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso. O projeto de decreto legislativo tramitará em regime de urgência (art. 151, I, “j” do Regimento Interno) e será remetido ao plenário para aprovação por maioria simples (art. 183 do Regimento Interno), em consonância com o disposto no art. 47 da Constituição Federal de 1988.<sup>148</sup>

Em seguida, o projeto é apreciado pelo Senado Federal que realiza procedimento semelhante, encaminhando o projeto à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (art.

---

<sup>146</sup> BRASIL, Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. *Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 12 de nov. 2018.

<sup>147</sup> REZEK, José Francisco. Congresso Nacional e Tratados: o regime constitucional de 1988. IN: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 179, p. 343-363, jul./set. 2008, p. 355-357.

<sup>148</sup> BRASIL, Resolução nº 17 de 1989. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/RIpdf/regInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/regInterno.pdf). Acesso em: 12 de nov. 2018.

72, VII c/c art. 103, I do Regimento Interno) para emissão de parecer. No entanto, há previsão regimental para possibilidade de um processo abreviado, uma vez que o Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, matérias relativas a tratados e acordos internacionais (art. 91, §1º, I do Regimento Interno). Sendo o projeto aprovado pelo plenário ou comissão, cabe ao Presidente do Senado a promulgação do Decreto Legislativo (art. 48, XXVIII do Regimento Interno), entretanto, no caso de apresentação de emenda, o projeto retorna à Câmara para sua apreciação que retornará para promulgação no Senado Federal se rejeitada.<sup>149</sup> O texto do Tratado internacional é publicado no anexo do Decreto Legislativo no Diário Oficial da União.<sup>150</sup>

Contudo, ressalta-se que não há disposição constitucional quanto à possibilidade de emenda ao texto de tratados realizada pelo Congresso Nacional e o tema é controverso na doutrina na nacional. Para alguns, como Aristides Milton, João Barbalho, Clóvis Beviláqua, Carlos Medeiros Silva, Alberto Adeodato e Cançado Trindade, o Poder Legislativo não pode alterar o conteúdo dos projetos de tratado, devendo limitar-se a aprová-lo ou reprová-lo na íntegra. Outros, porém, como Carlos Maximiliano, Aurelino Leal, Pontes de Miranda, Temístocles Cavalcanti, Wilson Accioli e Vicente Marotta Rangel, defendem tal possibilidade.<sup>151</sup>

Em síntese, os autores contrários sustentam, entre outros argumentos, que apenas ao Poder Executivo competiria promover mudanças no texto, por meio de reservas, quando da ratificação, e, mesmo assim, somente nos tratados multilaterais, vedada tal possibilidade nos bilaterais. Já os autores favoráveis defendem, entre outros argumentos, que o texto constitucional não apresenta qualquer óbice à participação do Poder Legislativo na elaboração do texto definitivo do tratado, uma vez que antes de aprovado pelo Congresso Nacional ainda se trata de um projeto de tratado.<sup>152</sup>

Ademais, salienta-se a ausência de prazo para a realização de todo o processo referente à aprovação congressual, ainda que sejam tratados de direitos humanos. A conveniência política irá definir se o projeto será rapidamente analisado e aprovado ou, ao contrário, arrastar-se por

---

<sup>149</sup> BRASIL, Planalto. *Resolução nº 93 de 1970. Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 12 de nov. 2018.

<sup>150</sup> REZEK, José Francisco. Congresso Nacional e Tratados: o regime constitucional de 1988. IN: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 179, p. 343-363, jul./set. 2008, p. 355-357.

<sup>151</sup> LYNCH, Christian Edward Cyril. Tratado, governo e congresso: a referenda de tratados e a possibilidade de sua alteração legislativa no direito público brasileiro. IN: *Revista de informação legislativa*, v. 46, n. 181, p. 195-206, jan./mar. 2009, p. 197.

<sup>152</sup> LYNCH, Christian Edward Cyril. Tratado, governo e congresso: a referenda de tratados e a possibilidade de sua alteração legislativa no direito público brasileiro. IN: *Revista de informação legislativa*, v. 46, n. 181, p. 195-206, jan./mar. 2009, p. 200-202.

décadas. Assim, em geral, cabe ao Congresso aprovar ou rejeitar o projeto e, sendo rejeitado na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, há apenas o envio de mensagem ao Presidente da República, informando-o do ocorrido.

Aprovado o Decreto Legislativo o Presidente da República está autorizado a ratificar o Tratado Internacional, respeitadas as ressalvas que porventura constem no Decreto Legislativo. Na fase de ratificação o Presidente da República pode igualmente propor suas ressalvas sem a necessidade de que sejam submetidas novamente ao Congresso Nacional, uma vez que expressa o desejo de não submissão do Brasil à norma internacional.<sup>153</sup> Assim, após a ratificação e verificada a entrada em vigor do Tratado no âmbito internacional, o último passo é a edição do Decreto de promulgação pelo Presidente da República, referendado pelo Ministro das Relações Exteriores, conforme disposição constante no art. 87, I da Constituição Federal e, a partir de então, passa a constituir o ordenamento jurídico brasileiro, não havendo necessidade de sua transformação em Lei. Igualmente, não há prazo para edição do Decreto de promulgação e, até que ocorra, o Brasil estará vinculado no plano internacional, mas não internamente, ensejando a eventual responsabilização internacional do país.

Uma vez incorporadas à ordem jurídica interna, resta apenas definir o plano hierárquico no qual se encontram essas normas e sua relação com o ordenamento jurídico nacional. Embora a Constituição Federal de 1988 não apresente dispositivo específico acerca do tema, é possível extrair do texto constitucional a norma quanto a posição hierárquica dos Tratados internalizados. Assim, o art. 102, III, “b” prevê o cabimento do Recurso Extraordinário ao Supremo Tribunal Federal - STF nos casos em que uma decisão impugnada tenha considerado inconstitucional lei ou tratado, bem como o art. 105, III, “a” estabelece o cabimento do Recurso Especial ao Superior Tribunal de Justiça – STJ quando uma decisão impugnada tenha negado ou violado vigência a lei ou tratado.

Nesse sentido, conjugando esses dispositivos e considerando o teor do art. 47 que estabelece o quórum de maioria simples nos casos de Lei ordinária Federal e Decreto Legislativo, conforme já demonstrado, conclui-se que os tratados internacionais incorporados possuem *status* normativo equivalente ao de uma lei ordinária federal perante a legislação interna. Esse entendimento é corroborado pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 1.480<sup>154</sup>, na qual restou consignado que no sistema jurídico brasileiro, “os tratados ou

---

<sup>153</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Rezende; SILVA, Lucas Sávio Oliveira da. O sistema brasileiro de incorporação de tratados e a eficácia do direito internacional. IN: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte*, n. 58, p. 11-40, jan./jun. 2011, p. 22-25.

<sup>154</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada com o objetivo de questionar a validade jurídico-constitucional do Decreto

convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. Em consequência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política”.

É dessa forma que se apresenta a hierarquia dos Tratados em geral no ordenamento jurídico nacional e, assim, não há que se falar em prevalência automática dos atos internacionais em face da lei ordinária, uma vez que possuem a mesma posição hierárquica e, em casos de conflito, utiliza-se o critério cronológico ou da especialidade para solucioná-los. Todavia, com a vigência do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, que promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, com reserva apenas aos arts. 25 e 66, é possível que o posicionamento atual do STF seja alterado, em razão do disposto no art. 27 do texto convencional estabelecer expressamente proibição às partes em invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado.

No caso dos Tratados de direitos humanos, a Emenda Constitucional nº 45/2004 introduziu norma, constante no art. 5º, §3º da Constituição Federal de 1988 pela qual “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Essa emenda tentou solucionar o conflito doutrinário que havia em função do disposto no art. 5º, §2º da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Em suma, parte da doutrina defendia que o texto constitucional gera cláusula de abertura e havia adotado a hierarquia constitucional dos tratados de direitos humanos, diferenciando-os dos tratados em geral.<sup>155</sup>

Assim, após a introdução da Emenda Constitucional 45/2004, passaram a existir no Brasil os Tratados de direitos humanos incorporados pelo processo de Emenda Constitucional e aqueles incorporados pelo rito comum explicitado acima. Até 2008, o posicionamento do STF era que os tratados de direitos humanos incorporados pelo rito comum apresentavam hierarquia equivalente às leis ordinárias federais, assim como qualquer Tratado em geral. Todavia, no

---

Legislativo nº 68/92, que aprovou a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.), e do Decreto nº 1.855/96, que promulgou esse mesmo ato de direito internacional público. Relator: Min. Celso de Mello, 26 de junho de 2001. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14819932/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1480-df-stf>. Acesso em: 13 de nov. 2018.

<sup>155</sup> Nesse sentido, veja-se: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito Internacional e Direito Interno: Sua Interação na Proteção dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/22361-22363-1-PB.pdf>. Acesso em 13 de nov. 2018.

juízo do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP de dezembro de 2008, esse posicionamento foi alterado e restou consignado que os tratados internacionais de direitos humanos, que não forem aprovados pelo Congresso Nacional por meio do rito especial estabelecido no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988, possuem *status* de norma supralegal, ou seja, infraconstitucional, mas de posição hierárquica superior a qualquer outra norma.<sup>156</sup>

Conforme a classificação apresentada por Andrei Koerner, a posição do STF acerca da hierarquia dos tratados aparenta uma certa aproximação ao que o autor chamou de Estatalismo, entretanto, numa abordagem que também mantém relações com o que denomina de Globalismo. No caso, os direitos humanos ingressam na ordem jurídica nacional por meio dos Direitos Fundamentais na própria Constituição, sendo esta o parâmetro de validade e eficácia dos respectivos tratados internalizados, bem como a interpretação e implementação desses direitos são de competência do sistema político nacional. Nesse sentido, para o autor:

[...] Noutra formulação, que se aproxima em parte do globalismo, reconhece-se a legitimidade da enunciação de normas internacionais de direitos humanos, as quais funcionam como padrões (standards) internacionais que expressam um certo consenso civilizacional global. Porém, a implementação dos direitos humanos caberia exclusivamente aos Estados, e às instituições multilaterais, o monitoramento. Não se exclui a legitimidade da preocupação internacional com a promoção dos direitos humanos, que pode se transformar em programas de cooperação. Mas a adesão a esses programas deve ser voluntária pelos Estados, como resposta a críticas e sugestões formuladas pelas instituições multilaterais ou a opinião pública internacional.<sup>157</sup>

Portanto, atualmente, a validade das leis e atos normativos deve ser verificada com parâmetro tanto na Constituição Federal de 1988 quanto nos Tratados de direitos humanos incorporados no ordenamento jurídico interno, cabendo ao judiciário a realização do controle de convencionalidade nacional das leis verificando sua compatibilidade com o paradigma supralegal estabelecido no âmbito interno. Considerando o sistema normativo de proteção aos refugiados apresentado, resta definir a quem ou quais grupos este sistema se aplica. Nesse contexto, a seguir, serão apresentadas as cláusulas de inclusão contidas no atual sistema de proteção nacional e sua relação com o processo de determinação da condição de refugiado, bem como as tendências interpretativas do CONARE diante dos termos constantes do conjunto normativo interno.

---

<sup>156</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 466.343/SP*. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Relator: Min. Cezar Peluso, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 13 de nov. 2018.

<sup>157</sup> KOERNER, Andrei. Ordem Política e Sujeito de Direito no Debate sobre Direitos Humanos. IN: *Lua Nova*, nº 57, p. 87-109, 2002, p. 98.

### 3.1.2 Os parâmetros de exclusão no atual sistema normativo nacional de proteção aos refugiados

Em razão da nacionalização do sistema de proteção aos refugiados, os critérios para determinar a condição de refugiado são definidos pela legislação interna de cada Estado-parte da Convenção de 1951 e constituem as cláusulas de inclusão. Conforme abordado no capítulo anterior, do mesmo modo que os critérios para reconhecimento constituem cláusulas de inclusão, estes também apresentam parâmetros de exclusão para aqueles solicitantes que não apresentam as características definidas pela legislação. Assim, os critérios para o reconhecimento no Brasil estão no art. 1º da Lei Federal nº 9.474/97:

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 país

Inicialmente, considerando os dispositivos legais, percebe-se que a expressão “será reconhecido” constante do *caput* do art. 1º denota a característica declaratória e não constitutiva do ato. Em outras palavras, a expressão utilizada possui o condão de constatar a qualidade de refugiado e não de atribuir essa qualidade a alguém e, assim, o Estado não confere o *status* de refugiados, mas apenas o reconhece. Em razão disso, o ingresso irregular no território não é passível de punição, uma vez que se aplica um tipo particular de “estado de necessidade” ao solicitante de refúgio, pelo qual se presume a impossibilidade de observância aos ritos legais de imigração devido às condições impostas pelo deslocamento forçado.<sup>158</sup>

A configuração do refúgio é vinculada a duas circunstâncias essenciais que podem ocorrer individual e/ou simultaneamente: a perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição do solicitante. O fundado temor de perseguição exigido pelo critério legal constante do art. 1º, I da lei de refúgio nacional é verificado com base tanto no critério subjetivo, por meio das declarações prestadas pelo interessado, quanto no critério objetivo, por meio da análise da situação fática objetiva que ensejou a migração forçada.<sup>159</sup> Quanto ao termo “perseguição”, apesar de não haver uma definição universalmente aceita, é considerada de

<sup>158</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 95-97.

<sup>159</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE*. Brasília: ACNUR, 2007, p. 20-21.

modo geral a existência de graves violações de direitos humanos fundamentais demonstrada de forma razoável e plausível para sua caracterização.<sup>160</sup> Todavia, salienta-se que no Brasil não vigora um sistema de proteção de vítimas e, sendo assim, não é necessária a demonstração de violação para o reconhecimento de refugiados, uma vez que a real possibilidade já se apresenta como elemento suficiente para caracterizar o tipo “fundado temor” definido na legislação.<sup>161</sup>

No caso, para avaliar se ameaças ou ações prejudiciais podem configurar uma perseguição, faz-se necessária a análise das circunstâncias em cada caso concreto, considerando também os critérios subjetivos e objetivos apresentados. Em razão do caráter subjetivo exigir a apreciação das opiniões e sentimentos do indivíduo solicitante, quaisquer medidas previstas ou tomadas contra este solicitante devem levar em consideração sua condição de vulnerabilidade e, assim, analisadas com a devida cautela, uma vez que as interpretações sobre o conceito de perseguição podem variar a depender do perfil psicológico dos indivíduos e das próprias características apresentadas em cada caso.<sup>162</sup>

Nesse sentido, o Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado editado pelo ACNUR faz uma ressalva nos casos em que o solicitante de refúgio possuir um passaporte válido e a relação com o critério de perseguição estabelecido, uma vez que quando o solicitante insiste na conservação de um passaporte válido oriundo do país do qual alega sofrer perseguição, pode caracterizar ausência do elemento “fundado temor de perseguição” pelo Estado receptor:<sup>163</sup>

47. Um caso típico em que se faz necessário avaliar se o solicitante possui fundado temor de perseguição ocorre quando este possui um passaporte nacional válido. Julga-se, por vezes, que a posse de um passaporte significa que as autoridades emissoras não buscam perseguir o seu titular, pois, caso contrário, não teriam emitido o passaporte. Ainda que isso possa ser verdade em alguns casos, muitas pessoas têm saído ilegalmente dos seus países de origem como único meio de fuga, sem nunca terem revelado as suas opiniões políticas, já que o conhecimento destas poderia colocá-las numa posição perigosa face às autoridades.

48. Portanto, a posse de um passaporte não pode ser sempre considerada como prova de lealdade por parte do seu titular, nem como indicação de ausência de temor. Pode ocorrer uma situação na qual um passaporte é emitido para uma pessoa indesejável no seu país de origem com o único propósito de garantir a sua partida, assim como podem haver casos em que o passaporte foi obtido de forma ilícita. Logo, a mera posse de um

<sup>160</sup> Nesse sentido, veja-se: GOODWIN-GILL, Guy; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3ª ed. New York: Oxford University Press, 2007; HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

<sup>161</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 95-97.

<sup>162</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 14-15.

<sup>163</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 14.

passaporte nacional válido não constitui um obstáculo ao reconhecimento da condição de refugiado.

Igualmente, ressalta-se que as situações de discriminação e/ou punição por si só não se enquadram no termo “perseguição”, entretanto, a depender do caso, podem constituir elemento para sua caracterização. No caso da discriminação, a constatação de consequências substancialmente prejudiciais como, por exemplo, sérias restrições ao seu direito de exercer uma profissão, de praticar a sua religião, ou de acesso aos estabelecimentos de ensino disponíveis à população em geral, podem caracterizar perseguição. Por outro lado, a punição de alguém pelo seu país de origem deve ser analisada com cautela antes de ser considerada uma perseguição para fins de adequação à legislação de refúgio, uma vez que nesses casos o refugiado se apresenta como vítima - ou uma vítima potencial - da injustiça e não alguém que foge da justiça.

Assim, aspectos como, por exemplo, uma pena excessiva ou procedimentos/processos judiciais motivados por razões contidas na definição de refugiado podem caracterizar uma perseguição. No entanto, tais situações podem ensejar tanto uma análise da legislação do país de origem como a própria aplicação da legislação nacional do país receptor para que sejam verificadas as hipóteses, em razão das dificuldades óbvias que se apresentam na avaliação das leis de outro país; bem como ponderar se a gravidade da conduta atribuída ao solicitante enseja a incidência de uma das cláusulas de exclusão.<sup>164</sup>

O critério de perseguição também pode se apresentar nas situações em que um indivíduo deixa seu país de origem de forma ilegal ou permanece no exterior sem autorização. Nesses casos, quando há razões suficientes para presumir que uma pessoa é passível de aplicação de penalidades caso retorne, o seu reconhecimento como refugiado se justifica quando demonstrado que os motivos para deixar o país ou permanecer fora dele estão relacionados com as razões enumeradas no Artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e, conseqüentemente, constantes do art. 1º, I da lei nacional de refúgio.<sup>165</sup>

Outrossim, a perseguição pode se apresentar nos casos em que haja confusão na distinção entre migrantes econômicos e refugiados ou quando a distinção entre medidas econômicas e políticas de um Estado não são tão claras. Em verdade, existe a possibilidade de haver intenções ou objetivos de cunho racial, religioso ou político direcionados a um determinado grupo por meio de uma medida econômica específica que compromete a

---

<sup>164</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 15-16.

<sup>165</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 16-17.

sobrevivência dessa parcela populacional e, assim, as possíveis vítimas dessas medidas podem ser reconhecidas como refugiados caso deixem seu país de origem. Nos casos de medidas econômicas gerais, o reconhecimento do *status* de refugiado dependerá das circunstâncias apresentadas pelo caso concreto, uma vez que apenas objeções às medidas econômicas não caracterizariam condição para esse reconhecimento. Todavia, o que à primeira vista se apresenta como uma razão meramente econômica para deixar o país pode envolver um elemento político, caracterizado pelo risco do solicitante em função de suas opiniões políticas acerca das medidas econômicas implantadas.<sup>166</sup>

Assim, observa-se que a perseguição se encontra geralmente relacionada aos agentes que a promovem e, sendo assim, são consideradas tanto ações oriundas de autoridades do país de origem do solicitante quanto de segmentos de sua população que não respeitam os padrões da legislação local como, por exemplo, intolerância religiosa num país que, apesar de laico, apresenta frações significativas da população que não respeitam as convicções religiosas dos outros. Nesses casos, é observado o elemento da perseguição quando atos discriminatórios graves ou outros atos ofensivos são cometidos pela própria sociedade, sendo conhecidos e tolerados pelas autoridades, ou quando constatada a recusa ou incapacidade de uma proteção eficaz pelo país de origem.<sup>167</sup>

Nesse contexto, para a configuração do conceito de refúgio definido no art. 1º, I da lei nacional, resta ainda observar que a perseguição deve ser motivada em razão da raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social. No caso do critério racial, a identidade do grupo vitimado não depende do grau de auto identificação ou coesão social, mas da percepção do agente perseguidor. Um exemplo<sup>168</sup> foi o reconhecimento pelo CONARE, com fundamento no critério racial, que os povos indígenas e afro colombianos constituíam grupos vitimados e passíveis de proteção. Em geral, a circunstância racial não é suficiente para o reconhecimento do *status* de refugiado e somente se torna elemento de perseguição quando, em virtude da discriminação racial, a dignidade da pessoa humana é substancialmente afetada, atingindo-se os mais elementares e inalienáveis direitos humanos, ou quando as barreiras raciais apresentam graves consequências e essas são ignoradas pelo Estado.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 17.

<sup>167</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 17.

<sup>168</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 99.

<sup>169</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 17.

O conceito de liberdade religiosa como direito fundamental se encontra na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e os pedidos de refúgio apresentados no Brasil com base nesse critério, geralmente, tratam de minorias religiosas, ou outras formas de interpretar a religiosidade. O critério inclui a religião na qualidade de crença, identidade ou modo de vida, bem como é demonstrado na recusa de observância a preceitos religiosos, dissidências, conversão ou mesmo a ausência de crença em relação à uma determinada religião majoritária no país de origem. Um exemplo da atuação do CONARE com base nesse critério se deu no reconhecimento da conversão do Islã ao Cristianismo de solicitantes de um caso concreto relacionado ao Egito.<sup>170</sup>

Com relação à nacionalidade no contexto de refugiados, esse critério geralmente está associado à existência de minorias, étnicas ou linguísticas, coexistindo no âmbito territorial de um único estado nacional. Nesse contexto, as condições de aceitação social e mobilidade estão intrinsicamente relacionadas com a identificação dos indivíduos perante à simbologia da linguagem unificadora do território e da comunidade em si e, assim, a relação entre sociedade e minorias nacionais pode se configurar num regime de exclusão, apatridia e, por vezes, perseguição passível de reconhecimento do *status* de refugiado. No ano de 2009, o CONARE reconheceu com fundamento nesse critério refugiados pertencentes a um grupo de solicitantes de origem nepalesa que, após viverem no Butão por mais de um século, haviam sido expulsos e privados de sua cidadania.<sup>171</sup>

No que tange ao critério de pertencimento a um grupo social específico, este apresenta uma série de variáveis interpretativas e, em geral, configura um grupo de pessoas que compartilham uma determinada origem, modo de vida ou condição social similar. Assim, constituem esse conceito características imutáveis como o gênero, ou uma origem comum a exemplo das situações de configuração das castas, clãs ou descendência ancestral; bem como características mutáveis como a classe social, profissão ou outra posição determinada nas relações sociais.<sup>172</sup>

Em verdade, a definição de grupo social se apresenta na legislação de forma imprecisa como um meio para assegurar proteção àqueles que não se enquadram nos demais critérios,

---

<sup>170</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 99.

<sup>171</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 99-100.

<sup>172</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 100-101.

mas apresentam o elemento da perseguição. Essa hipótese se faz necessária, uma vez que definições taxativas acerca do reconhecimento de refugiados não seriam capazes de abranger todos os indivíduos, e em todas as épocas, os quais demonstrem o fator de perseguição; bem como em razão da ausência de uma positivação internacional homogênea. Assim, um critério impreciso que possa ser flexibilizado diante da necessidade de proteção de pessoas se apresenta de maneira essencial no atual sistema de proteção, uma vez que a utilização dessa motivação residual assegura uma maior efetividade da proteção nacional.<sup>173</sup>

Essa flexibilidade do critério apresenta facilidades para o reconhecimento do *status* de refugiado quando da análise das solicitações que se fundamentam na perseguição em razão do gênero, ou seja, da percepção social de papéis exercidos na sociedade responsável pela estratificação em grupos sociais divididos entre homens, mulheres, crianças ou homossexuais. Dentre as diversas possibilidades, as solicitações com base nesse critério podem ser fundadas, por exemplo, em casos de violência sexual ou intrafamiliar, mutilação genital feminina, punições por transgressão de códigos morais rígidos, crimes de honra, discriminação por opção sexual ou homofobia. Outra possibilidade é sua utilização na proteção de vítimas do tráfico de pessoas quando demonstrado o fundado temor de perseguição pelas redes de tráfico. Nesse diapasão, o CONARE utilizou esse critério de “grupo social” no reconhecimento de jovens do sexo masculino advindos da Palestina, uma vez que eram percebidos como possíveis militantes e assediados ininterruptamente. Igualmente, reconheceu solicitantes em casos que envolviam questões de gênero, bem como em relação àqueles oriundos de regiões de conflito onde a violência sexual era utilizada como, por exemplo, em Ruanda e na República Democrática do Congo.<sup>174</sup>

Por fim, o último critério definido no art. 1º, I da lei nacional de refúgio diz respeito à opinião política. O direito de liberdade à opinião política se encontra disposto tanto no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 quanto nos art. 18 e 19 do Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966. Contudo, apesar da regulamentação em âmbito Global e Regional, as opiniões políticas ainda constituem um dos fundamentos mais comuns para o reconhecimento do *status* de refugiado, uma vez que possui a capacidade de abranger uma ampla gama de situações, bem como se inter-relacionar com os demais critérios. Experiências anteriores do CONARE na utilização desse critério geralmente encontram-se relacionadas ao

---

<sup>173</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 132.

<sup>174</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 101.

conflito colombiano, em razão das perseguições que recaíam sobre as pessoas que se recusavam a colaborar com os diversos atores armados do conflito. Assim, o critério de opinião política pode ser observado nas situações em que o radicalismo ou polarização se apresentam em conflitos civis.<sup>175</sup>

No entanto, para que seja configurada a hipótese, não basta a demonstração de que uma pessoa possui opiniões distintas daquelas apresentadas pelo Governo. Em verdade, o solicitante deve demonstrar o fundado temor de perseguição em razão de suas opiniões políticas, pressupondo que suas opiniões não são toleradas pelas autoridades de seu país, devendo ser consideradas a tenacidade das opiniões ou mesmo a importância relativa do solicitante no contexto de visibilidade, bem como o nexo de causalidade entre tais opiniões e as medidas sofridas ou temidas pelo solicitante. Ademais, ainda que o solicitante não tenha tornado públicas suas opiniões, há situações em que será possível seu reconhecimento como refugiado, desde que razoável pressupor no caso concreto que no momento em que torná-las públicas poderá sofrer perseguições como consequência dessas opiniões. Em geral, essas medidas se apresentam no caso concreto em forma de procedimentos judiciais e/ou sanções (excessivas ou arbitrárias) por supostos crimes praticados pelo solicitante contra o Poder vigente.<sup>176</sup>

Com relação ao critério constante no art. 1º, II da lei nacional de refúgio, este trata da hipótese de inter-relação entre a apatridia e os casos em que presentes os requisitos constantes no inciso anterior. De fato, o refúgio e a apatridia possuem uma estreita relação histórica, uma vez que os deslocamentos de pessoas nos casos em que há a busca por asilo em locais seguros, geralmente, constitui um rompimento involuntário dos vínculos com o lugar de origem.<sup>177</sup> Os casos de deslocamentos forçados antes da institucionalização internacional da proteção aos refugiados em 1951 eram solucionados de tal forma que a apatridia se tornava algo inevitável, em razão das políticas de desnacionalização em massa adotadas pelos Estados como, por exemplo, França, Portugal, Bélgica, Itália, Egito, Turquia, Áustria e Alemanha que preferiam expulsar nacionais do que manter pessoas que não compartilhavam das opções/opiniões vigentes sob sua tutela ou considerados ameaças à segurança nacional, bem como o

---

<sup>175</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 102.

<sup>176</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 19-20.

<sup>177</sup> FRANCO, Raquel Trabazo Carballal. Apátridas no Brasil: aplicação prática do art. 1(2) da Lei 9.474/1997. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 105-106.

aprofundamento de políticas nacionalistas, resultando em controle migratórios mais rígidos no período pós-primeira guerra.<sup>178</sup>

Decerto, essas medidas adotadas na época foram responsáveis por atribuir a condição de apátrida a milhares de pessoas que naquele momento se encontravam sem proteção de nenhum governo e sob a ameaça constante de expulsão e/ou devolução para locais em que estariam em risco evidente. Na ausência de regulamentos internacionais destinados à proteção destas pessoas sem Estado, a solução que se apresentava possível era a repatriação ou naturalização destas pessoas.<sup>179</sup> Assim, resta evidente a correlação entre os institutos uma vez que o conceito de refugiado se encontra intrinsecamente ligado com a questão da apatridia, não havendo distinção entre os institutos até 1951. Segundo Franco:

Ainda que a definição contemporânea de refugiado somente viesse a surgir alguns anos mais tarde, é possível notar que, desde a sua gestação, o conceito de refugiado esteve intrinsecamente relacionado com a questão da apatridia. Originalmente, os indivíduos abrangidos pelo conceito de refugiado eram apátridas, cujos decretos de desnacionalização em seu país de origem impediam qualquer tentativa de repatriação, e também porque a ausência de documentação era equiparada à falta de proteção. Não havia, portanto, nenhuma diferença entre apátridas e refugiados, sendo ambos definidos como pessoas que se encontram fora do seu país de residência e desprovidas de proteção, não sendo necessária a comprovação de nenhum outro elemento. [...]<sup>180</sup>

Em seguida, por meio das Convenções de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas<sup>181</sup> e de 1961 sobre a Redução dos Casos de Apatridia<sup>182</sup>, ambas internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro, os apátridas que não se encaixavam nos requisitos estabelecidos pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados passaram a ter sua proteção internacional devidamente regulamentada. A Lei nº 13.445/2017 (Lei de migração nacional)<sup>183</sup> apenas apresenta o conceito de apátrida, entretanto, não realiza a distinção entre o apátrida que cumula a condição de refugiado e aquele que não adquiriu ou perdeu a sua nacionalidade quando da aplicação das leis de nacionalidade dos diversos Estados. No caso, o art. 121 da Lei impõe apenas a

<sup>178</sup> ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 305-312.

<sup>179</sup> FRANCO, Raquel Trabazo Carballal. Apátridas no Brasil: aplicação prática do art. 1(2) da Lei 9.474/1997. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 107.

<sup>180</sup> FRANCO, Raquel Trabazo Carballal. Apátridas no Brasil: aplicação prática do art. 1(2) da Lei 9.474/1997. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 110.

<sup>181</sup> BRASIL, Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002. *Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm). Acesso em 28 de nov. 2018.

<sup>182</sup> BRASIL, Decreto nº 8.501, de 18 de agosto de 2015. *Promulga a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8501.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8501.htm). Acesso em 28 de nov. 2018.

<sup>183</sup> BRASIL, Lei Federal nº 13.445 de 24 de maio de 2017. *Institui a Lei de Migração*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm). Acesso em: 28 de nov. 2018.

observação das disposições da Lei de refúgio nacional nas situações que envolvam solicitantes de refúgio.

Em suma, a Lei de migração dispõe sobre a necessidade de criação de regulamento próprio acerca do instituto protetivo especial do apátrida que deve ser consolidado em processo simplificado de naturalização (art. 26, *caput*). Embora não haja, ainda, um regulamento interno específico acerca do processo de determinação da condição de apátrida nos moldes do estabelecido aos refugiados no Brasil, o Decreto Federal nº 9.199/2017<sup>184</sup> que regulamenta a lei de migração estabelece contornos mínimos acerca da matéria, nos casos em que não constatada a hipótese estabelecida no art. 1º, II da Lei de refúgio nacional. Nesses casos, de acordo com o Decreto regulamentar, o pedido de reconhecimento da condição de apatridia deve ser apresentado às unidades da Polícia Federal ou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, cabendo a este estabelecer o procedimento que será adotado após consulta ao CONARE (art. 96, §§2º e 8º).

Igualmente, o Decreto regulamentar assegura a manifestação do CONARE nos casos em que verificada a incidência de uma ou mais circunstâncias denegatórias de reconhecimento da apatridia (art. 96, §6º). Em seguida, após a manifestação do CONARE, é de competência do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, em decisão fundamentada, o reconhecimento ou não da condição de apátrida, cabendo recurso nos casos de decisão denegatória no prazo de 10 dias (art. 96, §7º c/c art. 101, *caput*). Todavia, ressalta-se que durante o processo de reconhecimento da condição de apátrida são asseguradas as garantias e os mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social previstos nos instrumentos normativos de proteção relativos tanto aos apátridas quanto aos refugiados (art. 96, §1º, incisos I, II e III), bem como há previsão expressa quanto ao princípio do *non-refoulement* (art. 101, §2º). Devido a sua condição, em geral, os apátridas apresentam dificuldades ainda maiores para realizar a travessia entre as fronteiras dos países e, assim, poucas solicitações de refúgio são apresentadas ao CONARE fundamentadas no art. 1, II da Lei 9.474/97. Desde 2008, foram reconhecidas apenas 29 pessoas como refugiadas pelo CONARE com fundamento nesse critério, todas de origem butanesa que haviam perdido sua nacionalidade em razão da perseguição promovida pelo Butão às pessoas que possuíam ascendência nepalesa.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> BRASIL, Decreto Federal nº 9.199 de 20 de novembro de 2017. *Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 28 de nov. 2018.

<sup>185</sup> FRANCO, Raquel Trabazo Carballal. Apátridas no Brasil: aplicação prática do art. 1(2) da Lei 9.474/1997. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 116-121.

No que tange ao art. 1º, III da lei 9.474/97, este apresenta uma inovação importante em relação aos padrões mínimos estabelecidos pela Convenção de 1951, uma vez que amplia as possibilidades de reconhecimento do *status* de refugiado com fundamento na definição apresentada na Declaração de Cartagena de 1984. A aplicação desse critério, entretanto, apresenta certa dificuldade em razão da própria definição do conceito de “situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos”, uma vez que a ausência de conceito único adotado pelo Direito Internacional pode limitar sua aplicação ao reconhecimento de refugiados no Brasil.<sup>186</sup>

Na tentativa de apresentar parâmetros para essa definição, Dinah Shelton<sup>187</sup> aduz que o conceito abrange um elemento quantitativo e outro qualitativo. O termo “generalizada” representa o elemento quantitativo, uma vez que sugere a prática difusa, continuada e convergente de ações ou padrão que atinja muitas pessoas. Por outro lado, o termo “grave” corresponde ao elemento qualitativo, sugerindo uma violação séria de natureza cruel e repreensível moralmente. Além da semântica, as decisões de Tribunais internacionais, bem como o conjunto de Tratados Internacionais dos quais o Brasil é parte também podem ser utilizados como paradigmas na construção desse conceito. Nesse sentido, A decisão emitida pelo Tribunal Penal Internacional – TPI no caso *Prosecutor v. Dusko Tadic* apresenta um parâmetro quanto ao termo “grave ofensa”:

I- a violação deve constituir uma ofensa a uma regra de direito humanitário internacional; II- a regra deve ser “costumeira por natureza” ou, se pertencer a um tratado, deve atender às condições de validade dos acordos internacionais; III- a violação deve ser “séria”, isto é, ela deve constituir uma quebra da regra de proteção a valores importantes, e deve também envolver graves consequências para a vítima; IV- a violação da regra deve acarretar, sob o direito costumeiro ou dos tratados, a responsabilidade criminal individual do agressor. Segue-se que não importa se a “violação grave” ocorreu no contexto de um conflito armado internacional ou interno, desde que as exigências estabelecidas acima sejam atendidas.<sup>188</sup>

Igualmente, a decisão emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH no caso *Barrios Altos vs. Peru*, embora não apresente conceito definitivo, apresenta rol exemplificativo das práticas que podem configurar grave e generalizada violação aos direitos

<sup>186</sup> HOLZHACKER, Vivian. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do *Status* de Refugiado no Brasil. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 123-124.

<sup>187</sup> SHELTON, Dinah. *Remedies in International Human Rights Law*. Third ed. Nova York: Oxford University Press, 2015, p. 121.

<sup>188</sup> THE NETHERLANDS, International Criminal Court. *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a “Dule”*. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction. Appeals Chamber of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia (ICTY). President: Antonio Cassese, second day of October 1995. Disponível em: <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>. Acesso em: 2 de dez. de 2018.

humanos. Assim, entendeu a Corte constituir casos de grave e generalizada violação os relacionados à tortura, desaparecimento forçado, execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais, bem como as violações de direitos inderrogáveis como, por exemplo, os direitos à vida e integridade pessoal.<sup>189</sup> Ademais, no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, a Corte firmou o entendimento de que o Estado parte da Convenção Americana de Direitos Humanos deve zelar para que os efeitos das disposições nela contidas não sejam objeto de contrariedade pela aplicação de normas internas, cabendo ao judiciário de cada Estado realizar o controle de convencionalidade, devendo considerar as interpretações atribuídas pela jurisprudência e pareceres consultivos emanados da CIDH, uma vez que intérprete última da Convenção.<sup>190</sup>

Em relação aos Tratados, cita-se o art. 4º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o qual prevê a impossibilidade de derrogação de direitos como, por exemplo, a proibição da tortura, genocídio, trabalho escravo e prisão por dívidas, bem como os direitos à vida, liberdade de crença, pensamento, consciência, não discriminação e outros advindos das obrigações impostas pelo Direito Internacional.<sup>191</sup> No mesmo sentido, o art. 27.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos trata da impossibilidade de derrogação de direitos como, por exemplo, integridade pessoal, legalidade, nacionalidade e direitos políticos, bem como das garantias indispensáveis à proteção desses direitos.<sup>192</sup>

A aplicação do critério constante do art. 1º, III da Lei de refúgio nacional pelo CONARE pode ser observada, por exemplo, nos casos dos refugiados oriundos da Libéria que em razão da guerra civil se viram forçados a deixar o país. Nesses casos, mesmo sob a égide do tratado de paz e um cessar fogo, o CONARE considerou a incerteza quanto ao processo de paz, o quase inexistente desarmamento e a difícil governabilidade para decidir pelo reconhecimento, uma vez que a não verificação de uma paz efetiva e duradoura não afastava o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, ou seja, a alta probabilidade de retomada no conflito foi decisiva quando da análise pelo órgão.<sup>193</sup>

---

<sup>189</sup> BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. *Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Direito à vida, anistias e direito à verdade*. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014, p. 52-56.

<sup>190</sup> BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. *Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Direito à vida, anistias e direito à verdade*. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014, p. 260.

<sup>191</sup> BRASIL, Decreto Federal nº 592, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 2 de dez. de 2018.

<sup>192</sup> COSTA RICA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. San Jose. 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm). Acesso em: 10 de jul. 2018.

<sup>193</sup> 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*. 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 90.

Igualmente, em 2012, um jovem nacional da Somália também foi reconhecido com base nesse critério, uma vez que desde o início da guerra civil, em 1991, o conflito é caracterizado por diversos ataques e abusos indiscriminados forçando milhares de pessoas a fugir desse país, pois temiam ser mortas ou recrutadas forçosamente para integrar grupos rebeldes. No mesmo sentido, essa condição pode ser observada nos casos submetidos à análise que envolvem o conflito na Síria, por exemplo, uma vez que apenas em 2017 foram reconhecidos 310 refugiados Sírios.<sup>194</sup> De acordo com Renato Zerbini Ribeiro Leão<sup>195</sup>, o CONARE considera três aspectos relevantes para aplicação desse critério:

1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Assim, em geral, percebe-se que o critério constante do art. 1º, III da Lei 9.474/97 apresenta uma tendência de ser aplicado pelo CONARE quando há efetiva comprovação da ocorrência de conflitos armados que atingem a todos indiscriminadamente e de forma generalizada. Contudo, com base nos parâmetros apresentados oriundos das Cortes Internacionais as quais o Brasil reconhece a jurisdição, bem como os Tratados e Convenções dos quais o país é parte, a circunstância relativa à violação de direitos não passíveis de derrogação também deveria ser considerada quando da aplicação desse critério.

No entanto, ressalta-se a dificuldade na obtenção de dados mais precisos, uma vez que se constata uma ausência de fundamentação específica das decisões relativas ao reconhecimento do *status* de refugiados. Em verdade, torna-se inviável analisar quais os argumentos utilizados para o reconhecimento ou não de um solicitante quando a fundamentação específica não é expressa e, assim, prejudicando a identificação da subsunção ao critério disposto na legislação, sendo possível apenas inferir a aplicação do critério de grave e generalizada violação aos direitos humanos ou qualquer outra hipótese legal.<sup>196</sup> Nesse ponto, ressalta-se que apesar do art. 26 da Lei Federal nº 9.474/97 e do art. 8º da Resolução Normativa

<sup>194</sup> CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. *Refúgio em números – 3ª edição*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2017.

<sup>195</sup> 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*. 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 89.

<sup>196</sup> HOLZHACKER, Vivian. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do *Status* de Refugiado no Brasil. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 128-129.

nº 18/2014 do CONARE estabelecer a necessidade de fundamentação de todas as decisões do órgão, a especificação dessa fundamentação não foi considerada quando da edição da norma, sendo a dificuldade de obtenção dessa fundamentação tão significativa que nem mesmo o solicitante possui acesso aos fundamentos da decisão, podendo configurar violação aos princípios do contraditório e ampla defesa.<sup>197</sup>

No que tange às cláusulas de exclusão e cessação que, igualmente, constituem os parâmetros de exclusão, o Brasil adotou as mesmas hipóteses definidas na Convenção de 1951, as quais foram abordadas no capítulo anterior. No caso da legislação nacional, as cláusulas de exclusão estão dispostas no art. 3º da Lei Federal nº 9.474/97 ao passo que as cláusulas de cessação se encontram previstas no art. 38 desta Lei. Ademais, a Lei nacional de refúgio apresenta disposição no art. 7º, §2º quanto à hipótese de solicitante considerado perigoso para a segurança do Brasil no sentido da impossibilidade de reconhecimento de seu *status* de refugiado, entretanto, a Lei não apresenta parâmetros para a aplicação desse dispositivo, restando ao intérprete ou operador do direito no caso concreto aplicá-la de forma harmônica aos preceitos e princípios internacionais e constitucionais.

Nessa perspectiva de parâmetros de exclusão, o art. 39 da lei nacional de refúgio ainda prevê situações de perda da condição de refugiado nos casos em que há renúncia voluntária ao *status* de refugiado pelo indivíduo ou quando verificada a saída do território nacional de refugiado reconhecido sem a devida autorização do Governo brasileiro, casos em que o indivíduo passa no regime geral de permanência de estrangeiros que, atualmente, constitui-se na Lei de migração nacional (Lei Federal nº 13.445/2017). Nesse sentido, após detalhar as cláusulas de inclusão e apresentar algumas das principais hipóteses de incidência que se encontram dispostas no sistema normativo de proteção aos refugiados no Brasil, o próximo tópico irá apresentar o procedimento nacional de determinação do *status* de refugiados, abordando os principais aspectos inerentes à estrutura tripartite criada pela Lei Federal nº 9.474/97 e suas nuances até o pronunciamento final quanto ao provimento ou denegação da solicitação.

### **3.2 O processo de determinação do *status* de refugiado no Brasil**

Conforme já exposto anteriormente, o processo de determinação do *status* de refugiado não se encontra positivado nos instrumentos normativos internacionais de proteção ao refúgio.

---

<sup>197</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 255.

Nesse sentido, o *compliance* à normativa internacional implica no desenvolvimento e estabelecimento de estruturas e mecanismos capazes de processar adequadamente as solicitações de refúgio no âmbito interno de cada Estado-parte e, assim, efetivar o instituto dentro do seu território por meio do acolhimento e auxílio aos refugiados. No caso brasileiro, a Lei Federal nº 9.474/97 (Lei nacional de refúgio) é responsável por estabelecer essa estrutura composta, basicamente, pelo CONARE, ACNUR e Organizações da Sociedade Civil, bem como contemplando a atuação da Polícia Federal nesse processo.

Com relação ao CONARE, este foi criado pelo art. 11 da lei nacional de refúgio como órgão de deliberação coletiva, instituído no âmbito do Ministério da Justiça, sendo a coordenação do procedimento de análise da solicitação de refúgio uma de suas principais atribuições. Nesse contexto, foram estabelecidas pelo art. 12 as seguintes competências direcionadas ao órgão:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.<sup>198</sup>

Em suma, observa-se que o CONARE é mais do que um órgão de elegibilidade da condição de refugiado, uma vez que suas competências também compreendem o estabelecimento de diretrizes de conduta e coordenação de ações necessárias à eficácia da proteção por meio da edição de resoluções normativas e recomendatórias. Todavia, considerando a ausência de normas e políticas públicas em relação à proteção do refúgio de maneira geral, tal previsão também é responsável por assegurar uma espécie de monopólio do órgão quanto à interpretação e aplicação das normas sobre refúgio, conforme pôde ser ligeiramente observado no tópico anterior, uma vez que o CONARE exerce um papel de legislador ao estabelecer certos parâmetros à proteção dos refugiados.<sup>199</sup>

Ademais, estabelece a Lei Federal nº 9.474/97 que a periodicidade das reuniões do CONARE será determinada em regimento interno a ser aprovado pelo Ministro de Estado da

<sup>198</sup> BRASIL, Lei Federal nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

<sup>199</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 233.

Justiça (art. 13). O órgão deverá ser presidido por um representante do Ministério da Justiça e composto por representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto, bem como do Departamento de Polícia Federal e de organização não-governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País, na quantidade de um por órgão (art. 14). Esses membros são todos designados pelo Presidente da República, mediante as indicações realizadas pelas entidades que devem compor a estrutura do CONARE (art. 14, § 2º), entretanto, a participação neste órgão é considerada serviço relevante e, assim, não remunerada pelo Estado brasileiro (art. 15).

Além dos membros com direito a voto, é prevista, ainda, a função de Coordenador-Geral ao qual compete a preparação dos processos de requerimento de refúgio e a pauta da reunião (art. 14, §3º). Igualmente, o ACNUR figura apenas como membro convidado nas reuniões do CONARE com direito a voz, mas sem direito a voto (art. 14, §1º), sendo estabelecido como quórum mínimo de quatro membros com direito a voto para instalação da reunião, os quais deliberarão por maioria simples (art. 16) e, em caso de empate nas deliberações do órgão, o voto considerado decisivo será o do Presidente do CONARE (art. 16, parágrafo único).

De acordo com o Regimento Interno do CONARE<sup>200</sup>, as reuniões ocorrem sempre que houver convocação do presidente do órgão, com periodicidade não superior a 60 dias, contados da data da última reunião ordinária e, extraordinariamente, por determinação do presidente do órgão ou proposta da maioria absoluta dos membros (art. 4º). O regimento permite a participação de convidados, técnicos e especialistas no tema para que possam contribuir com os trabalhos desenvolvidos (art. 5º). Quanto à função de Coordenador-Geral, estabelece o regimento que será exercida por bacharel em Direito ou Relações Internacionais, o qual participará das reuniões, mas sem direito a voto, competindo-lhe supervisionar, orientar e coordenar os serviços da Coordenação-Geral; expedir certidões de atos relativos às deliberações do CONARE e lavrar atas das reuniões; preparar e distribuir a documentação que será objeto das reuniões e, por fim, coordenar os procedimentos de entrevistas e instruções dos processos (art. 16 e 17).

Essa estrutura do CONARE é elogiada, uma vez que é responsável por expandir o tema aos mais diversos órgãos da administração pública federal, os quais encontram-se direta ou indiretamente relacionados com a questão dos refugiados. Contudo, não está imune às críticas, considerando que por vezes os membros representantes dos Ministérios que a compõem não

---

<sup>200</sup> BRASIL, Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

detêm a qualificação necessária para tratar do tema.<sup>201</sup> Outro fator que deve ser ressaltado foi a criação de rubrica no orçamento da União destinada à acolhida aos refugiados a partir de 2005<sup>202</sup> e, atualmente, o programa<sup>203</sup> instituído possui além de outros objetivos o de promover os direitos de migrantes e refugiados e fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas. De acordo com Relatório de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, foram identificadas nas Leis Orçamentárias Anuais de 2012-2016 um conjunto de ações capazes de favorecer a imigração, as quais receberam uma dotação orçamentária total de R\$ 846.092.374,00, sendo que a execução financeira foi de R\$ 693.758.169,90.<sup>204</sup>

O CONARE atua por meio de sessões plenárias para realizar a análise das solicitações de refúgio, onde os casos concretos são avaliados pelos seus membros e, posteriormente, emitida a decisão pelo deferimento ou não do pedido. Nesse sentido, considerando a estrutura apresentada do principal órgão criado para tratar das questões inerentes ao tema refugiados no Brasil, sendo responsável pelo processamento e reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil, é necessário que se realize uma análise de como se apresentam as etapas desse processo para garantir ao solicitante o acesso a um processo de reconhecimento justo e, conseqüentemente, efetivar o compromisso do Estado na proteção deste indivíduo. resta apenas detalhar a seguir as etapas do processo de determinação nacional.

### 3.2.1. O processo de determinação nacional: da chegada na fronteira à decisão do CONARE

De acordo com o estabelecido na Lei nacional de refúgio<sup>205</sup>, o estrangeiro poderá exprimir sua vontade de solicitar o reconhecimento do *status* de refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual tem a responsabilidade de fornecer as informações necessárias quanto ao procedimento nacional de determinação, sendo a solicitação

<sup>201</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? IN: *Journal of Refugee Studies* Vol. 19, No. 1. Oxford University Press, p. 22-44, 2006, p. 33.

<sup>202</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE*. Brasília: ACNUR, 2007, p. 99.

<sup>203</sup> BRASIL, Lei Federal nº 13.587 de 2 de janeiro de 2018. *Lei Orçamentária Anual do Exercício Financeiro de 2018. Volume II, Consolidação dos programas de Governo*. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/volume\\_ii.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/volume_ii.pdf/view). Acesso em 20 de dez. 2018.

<sup>204</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1967/2017*. Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração. Rel. Min. Augusto Nardes, 6 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E39AE45015E7C25F1605B9C&inline=1>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

<sup>205</sup> BRASIL, Lei Federal nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

e posterior decisão encaminhada à Polícia Federal (art. 7º, *caput*; §2º). Nesse ponto, ressalta-se que a inicial situação de ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento ao estrangeiro quanto ao seu direito de solicitação de refúgio às autoridades competentes, bem como o princípio do *non-refoulement* positivado na lei impede que a medida de deportação seja efetuada para a fronteira de território em que sua vida ou liberdade possam estar ameaçadas (art. 7º, §1º e art. 8º).

No caso, a autoridade migratória legalmente constituída no país é a Polícia Federal, instituída como órgão permanente do poder executivo federal, vinculado ao Ministério da Justiça e que possui dentre as suas competências a de exercício de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, conforme art. 144, §1º, III da Constituição Federal de 1988. Igualmente, o art. 38 da Lei Federal nº 13.445/2017 (Lei de Migração Nacional) reforça essa atribuição de natureza constitucional da Polícia Federal, determinando sua responsabilidade pelo controle da migração por meio da fiscalização da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional.

Assim, a Polícia Federal é de fato o primeiro órgão inserido no procedimento de determinação nacional, uma vez que é responsável por receber as solicitações, formalizá-las e encaminhá-las ao CONARE para seu devido processamento. Inicialmente, de acordo com a Lei nacional de refúgio, compete à Polícia Federal ouvir o solicitante e preparar termo de declaração, o qual deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e as razões de ter deixado o país de origem e, formalizada a solicitação, esta suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal relativo à inicial entrada irregular (art. 9º e art. 10º). Todavia, a Resolução Normativa nº 18 do CONARE<sup>206</sup> alterou esse procedimento inicial e, atualmente, basta o preenchimento do formulário ou termo de solicitação de refúgio, sendo facultada à Polícia Federal a oitiva e o preenchimento do termo de declaração caso entenda necessário. Nesse ponto, Mahlke<sup>207</sup> afirma que essa alteração resulta em dificuldades quanto à uniformidade do procedimento, uma vez que depende da discricionariedade de cada unidade da Polícia Federal e, ao conferir maior discricionariedade a este órgão, permite certa seletividade quanto aos casos que serão encaminhados ao CONARE.

Nesse contexto, ressalta-se que não é competência do Agente da Polícia Federal, em tese, realizar qualquer juízo prévio quanto ao mérito da solicitação de refúgio, devendo apenas

---

<sup>206</sup> BRASIL, Resolução Normativa nº 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

<sup>207</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 252.

relatar as condições de entrada, registrando a solicitação e suas razões em conformidade com o relato do solicitante, fornecendo as condições necessárias para viabilizar o pedido de refúgio como, por exemplo, informação sobre os Direitos, procedimentos e traduções.

Após a formalização da solicitação de refúgio, a Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que estejam no território nacional, autorizando a sua estada até decisão final do processo, conforme art. 21, §§1º e 2º e art. 22 da Lei Federal nº 9.474/97 (Lei nacional de refúgio), bem como art. 31, §4º da Lei Federal nº 13.445 (Lei nacional de migração). Em seguida, o órgão realizará a identificação civil provisória do solicitante por meio do fornecimento gratuito do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório que constituirá, para todos os fins, o documento de identificação do solicitante de refúgio, até a decisão final do processo no CONARE. Esse documento permitirá o exercício de direitos como a expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social provisória para o exercício de atividade remunerada no País; abertura de conta bancária em instituição integrante do sistema financeiro nacional; inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda - CPF; acesso às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e da Lei nº 13.445/2017 e; acesso aos serviços públicos, em especial, os relativos à educação, saúde, previdência e assistência social.<sup>208</sup>

Nesse ponto, ressalta-se que não há prazo estipulado em lei para que seja efetuada a solicitação de refúgio após a entrada, regular ou irregular, do indivíduo em território nacional, podendo esta ser realizada a qualquer tempo em uma das unidades descentralizadas da Polícia Federal. Nesse diapasão, considerando a ausência de exigência de lapso temporal para a solicitação, em tese, mesmo que o estrangeiro se encontre há anos em situação irregular no país, basta comparecer a Polícia Federal e solicitar abertura do procedimento de reconhecimento da sua condição de refugiado.<sup>209</sup>

Os casos de refugiados *sur place*, por exemplo, representam essa condição. Em suma, a exigência de que uma pessoa se encontre fora do seu país, constante no conceito de refugiado, não requer, necessariamente, que ela tenha deixado o seu país ilegalmente, tampouco que o tenha deixado em razão de um fundado temor. Nesses casos, a decisão de solicitação do

---

<sup>208</sup> BRASIL, Decreto Federal nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018. *Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório*. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm). Acesso em: 20 de dez. 2018.

<sup>209</sup> LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão do comitê nacional para refugiados (CONARE). IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 215-226, 2017, p. 216-217.

reconhecimento do *status* de refugiado pode ser legítima, mesmo após anos no exterior, devido tanto às circunstâncias que surjam no seu país durante sua ausência quanto aos seus próprios atos que possam caracterizar o elemento de perseguição no país de origem.<sup>210</sup> Assim, o refugiado *sur place* é este indivíduo que não era refugiado quando deixou o seu país, mas se torna posteriormente, sendo esta condição reconhecida pelo Plenário do CONARE em suas decisões ao estabelecer a desnecessidade do solicitante ter deixado seu país de origem devido a fundado temor de perseguição, devendo apenas demonstrar a impossibilidade do retorno por tal razão.<sup>211</sup>

Ademais, cumpre ressaltar o art. 34 da Lei nacional de refúgio, o qual estabelece a suspensão de qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, quando da solicitação de refúgio até decisão final do CONARE, desde que baseado nos fatos que fundamentaram o reconhecimento da condição de refugiado. A discussão acerca da constitucionalidade desse artigo foi sanada pelo STF, o qual consignou que “o pedido de refúgio, formulado após o julgamento de mérito da extradição, produz o efeito de suspender o processo, mesmo quando já publicado o acórdão, impedindo o transcurso do prazo recursal”.<sup>212</sup> Igualmente, em 2017, o STF reafirmou esse entendimento quando do julgamento da Extradicação 1.424 no sentido de que nem mesmo o eventual deferimento do pedido de extradição obstará à suspensão do processo, desde que o pedido de refúgio viesse a ser deduzido antes do trânsito em julgado da decisão, determinando nesse caso o sobrestamento do feito até a decisão administrativa final a respeito da solicitação de refúgio.<sup>213</sup>

Realizados os procedimentos pela Polícia Federal, esta remeterá o processo à Coordenação-Geral de Assuntos para Refugiados – CGARE, no prazo máximo de 15 dias, para processamento e instrução.<sup>214</sup> A Lei 9.474/97 (Lei nacional de refúgio) estabelece como passo seguinte a entrevista com oficial devidamente treinado para lidar com a particularidade de cada situação exposta pelo solicitante (art. 18 e 20). No caso, essa etapa se configura na oportunidade

---

<sup>210</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 21.

<sup>211</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE*. Brasília: ACNUR, 2007, p. 60.

<sup>212</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Extradicação 785/México*. Extradicação. Questão de Ordem. Pedido de Refúgio. Suspensão do Processo. Relator: Min. Néri da Silveira, 13 de setembro de 2001. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14750558/segunda-questord-em-extradicao-ext-785-me>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

<sup>213</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Extradicação 1.424/China*. Extradicação. Questão de ordem. Julgamento de mérito já iniciado. Solicitação de refúgio. Suspensão do processo de extradição até a decisão administrativa final a respeito do refúgio. Relator: Min. Dias Toffoli, 27 de junho de 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13634601>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

<sup>214</sup> BRASIL, Resolução Normativa nº 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

de o estrangeiro delimitar sua narrativa para que o entrevistador possa aferir a existência do fundado temor de perseguição (art. 19). Considerando às especificidades do procedimento de determinação, a inexistência de um conjunto probatório objetivo é a regra e, sendo assim, a entrevista se torna o único documento que constam os motivos que fundamentam a solicitação de refúgio. Ressalta-se, ainda, que a entrevista é protegida pela confidencialidade, bem como é permitido ao entrevistador coletar dados e informações do país de origem para traçar um perfil e roteiro de perguntas que o auxiliarão no exercício da função, sendo o ônus da prova compartilhado entre solicitante e entrevistador (art. 23).<sup>215</sup>

Nesse ponto, cumpre salientar a Resolução Recomendatória nº 02 de 31 de outubro de 2012, pela qual restou estabelecida a participação da Defensoria Pública da União - DPU nesse processo, exercendo uma função consultiva na composição do CONARE. Por meio desse instrumento foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica entre esses órgãos pelo qual restou estabelecido o apoio da DPU ao CONARE na realização das entrevistas de elegibilidade, uma vez que a DPU já possui uma estrutura de atendimento em todo o país, facilitando a atuação do órgão nas mais diversas localidades em que haja solicitações de refúgio.<sup>216</sup> Ademais, a Resolução Normativa nº 18 do CONARE determina que, recebido o processo, o CGARE deve: a) informar, no prazo de 5 dias, o ACNUR, os membros da Sociedade Civil colaboradores do CONARE, bem como à DPU acerca da solicitação e decisões tomadas no âmbito do processo; b) realizar o agendamento da entrevista, informando a possibilidade de ser entrevistado pelos organismos da Sociedade Civil; c) efetivar a juntada de toda a documentação trazida pelo solicitante ou qualquer dos membros do CONARE.

Realizada a entrevista, compete à Coordenação-Geral a elaboração de parecer de elegibilidade a ser entregue ao Plenário do CONARE, conforme art. 24 da Lei nacional de refúgio e art. 17, V do Regimento Interno do CONARE.<sup>217</sup> Em suma, o parecer apresentará os elementos necessários à fundamentação da decisão e poderá ou não ser acatado pelo Plenário, uma vez que a opinião técnica emitida no parecer não tem o condão de limitar o debate do pleno, mas apenas nortear e justificar a deliberação. Após essa etapa, o processo deveria seguir para o pleno, entretanto, em razão do aumento substancial das solicitações de refúgio e,

---

<sup>215</sup> LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão do comitê nacional para refugiados (CONARE). IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 215-226, 2017, p. 220-221.

<sup>216</sup> UNHCR, Resolução Recomendatória nº 02 de 31 de outubro de 2012. *Dispõe sobre a concessão de função consultiva no Comitê Nacional para os Refugiados para a Defensoria Pública da União*. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/54e7411c8.pdf>. Acesso em 21 de dez. 2018.

<sup>217</sup> BRASIL, Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

consequentemente, ampliação excessiva das discussões no plenário, foi criado o Grupo de Estudos Prévios – GEP, formado por membros do CONARE e advogados que atuam na Sociedade Civil, no qual são realizadas triagens, discussões e diligências anteriores à plenária.<sup>218</sup>

Em suma, no GEP os casos são discutidos amplamente possibilitando aos membros do CONARE contato direto com aqueles que efetivamente realizaram as entrevistas, pareceres e opiniões técnicas que serão levadas ao pleno.<sup>219</sup> Nesse ponto, Mahlke<sup>220</sup> ressalta que a excepcionalidade de participação de outras pessoas que não sejam membros do CONARE nas reuniões do GEP não favorece a transparência do processo e, assim, o conhecimento acerca dos critérios utilizados para selecionar os casos resta prejudicado. Por fim, o processo segue para o Plenário do CONARE que deliberará por maioria simples acerca do reconhecimento ou não do *status* de refugiado do solicitante, conforme art. 12, I e art. 16 da Lei nacional de refúgio. Em suma, a inclusão na pauta seguirá, preferencialmente, a ordem cronológica, observados os casos especiais, sendo a plenária o momento no qual os membros, além de expor suas considerações acerca dos casos apreciados, propõem novas resoluções e apresentam informes das organizações que compõem o CONARE sobre as ações realizadas quanto à proteção dos refugiados no país (art. 12, I, IV e V).

O processo administrativo ainda comporta recurso no caso de uma eventual decisão negativa do plenário, conforme art. 29 da Lei nacional de refúgio, em consonância com a Nota de Orientação sobre Extradicação e Proteção Internacional dos Refugiados<sup>221</sup> emitida pelo ACNUR no ano de 2009, bem como o parágrafo 192, (vi) do Manual de Procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado<sup>222</sup>, os quais estabelecem a necessidade de respeito ao direito de apelação em prazo razoável, ante a um ente independente ou à mesma autoridade, administrativa ou judicial, no caso de uma determinação negativa da condição de

---

<sup>218</sup> BRASIL, Resolução Normativa nº 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

<sup>219</sup> LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão do comitê nacional para refugiados (CONARE). IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 215-226, 2017, p. 224.

<sup>220</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 234.

<sup>221</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Nota de orientação sobre Extradicação e Proteção Internacional de Refugiados*. Genebra, 2008. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_do\\_ACNUR/Diretrizes\\_e\\_politicas\\_do\\_ACNUR/Extradicao/Nota\\_de\\_orientacao\\_sobre\\_extradicao\\_de\\_refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_do_ACNUR/Diretrizes_e_politicas_do_ACNUR/Extradicao/Nota_de_orientacao_sobre_extradicao_de_refugiados.pdf). Acesso em 10 de dez. 2018.

<sup>222</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 40.

refugiado. Nesse sentido, estabelece a Lei Federal nº 9.474/97 o cabimento de recurso administrativo direcionado ao Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias, contados do recebimento da notificação (art. 29), sendo esta decisão não sujeita a outra forma de revisão administrativa (art. 31). Contudo, a lei nacional garante o direito de permanência no território brasileiro ao longo da análise do recurso (art. 30). O art. 18 do Regimento Interno do CONARE<sup>223</sup> reforça tais disposições, acrescentando que o recurso deverá ser fundamentado nas razões de fato e de direito, acompanhado de provas se for o caso, bem como a comunicação da decisão recursal ao CONARE na reunião subsequente do órgão.

Cumprir ressaltar que a única exigência de admissibilidade recursal prevista na Lei nacional de refúgio é a tempestividade, ou seja, não é necessária sua apresentação por intermédio de advogado, tampouco demonstração de divergência prévia sobre a matéria ou apresentação de novos elementos de prova ao CONARE, uma vez que as referências contidas no Regimento Interno não são restritivas quanto ao conteúdo do recurso. Igualmente, apesar da ausência de previsão acerca do idioma de apresentação do recurso, o entendimento é sua apresentação em português, mas a utilização de intérprete nesses casos deveria ser cogitada, em respeito aos princípios estabelecidos pela Convenção de 1951 e pela Lei Federal nº 9.474/97. Nesse ponto, considerando a questão do idioma, deve haver total segurança sobre a clareza e suficiência da intimação do solicitante quanto à decisão denegatória do CONARE para fins de aferição do cumprimento do prazo recursal.<sup>224</sup>

Conforme a Resolução Normativa nº 18 do CONARE, o recurso deverá ser protocolado em qualquer unidade da Polícia Federal que encaminhará à Coordenação-Geral de Assuntos para Refugiados - CGARE para processamento, bem como a decisão monocrática irrecorrível do recurso proferida pelo Ministro da Justiça será encaminhada para o CGARE com a devida fundamentação.<sup>225</sup> Nesses casos, o processo nacional de determinação do *status* de refugiado termina após o pronunciamento do Ministro da Justiça que pode apresentar como conteúdo: o não conhecimento por intempestividade; improcedência do recurso; procedência para o reconhecimento e declaração da condição de refugiado; procedência para declarar nulidade processual e determinação da renovação dos atos nulos e seus subsequentes e; procedência

---

<sup>223</sup> BRASIL, Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

<sup>224</sup> LEITE, Larissa. Esfera Recursal no Processo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: uma Expectativa Brasileira. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 239-255, 2017, p. 246-247.

<sup>225</sup> BRASIL, Resolução Normativa nº 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

recursal para encaminhamento ao CNIg nos casos em que identificadas questões humanitárias não caracterizadoras do refúgio.

Em suma, todo o processo de determinação descrito possui caráter individualizado, uma vez que situações concretas e distintas podem caracterizar a condição de refugiado. Fatores como diferenças históricas, culturais, políticas e econômicas de cada país ou região do globo, independente da amplitude ou restrição que sejam interpretados os parâmetros estabelecidos, constantemente produzem circunstâncias de fuga. Nesse sentido, a análise individualizada das solicitações, em consonância com padrões processuais justos, assegura mais efetividade ao sistema de proteção, evitando a exclusão de pessoas inseridas no contexto de fluxos migratórios mistos e, dessa forma, não homogêneos.<sup>226</sup> Contudo, apesar de não haver previsão na Lei nacional de refúgio, a análise processual de grupos se torna possível em situações que evidenciem certa urgência na prestação de assistência e verificada a impossibilidade de determinação individual para cada membro do grupo por questões de ordem prática. Assim, quando grupos inteiros se deslocam devido a circunstâncias que indicam que os membros do grupo poderiam ser considerados individualmente como refugiados, pode-se aplicar procedimento de “determinação coletiva” da condição de refugiado, segundo o qual cada membro do grupo é considerado como refugiado *prima facie*.<sup>227</sup>

Nesse ponto, ainda, destaca-se a ausência de prazo estipulado em Lei tanto para emissão das decisões do CONARE quanto para a decisão recursal proveniente do Ministro da Justiça. Em tese, essa característica da legislação nacional não deveria causar impactos negativos, uma vez que princípios Constitucionais como o devido processo legal, razoável duração do processo e eficiência permeiam o âmbito processual administrativo, bem como se presume seja considerado o caráter de urgência inerente às questões relativas ao reconhecimento da condição de refugiado. No entanto, apesar das dificuldades em se obter dados precisos quanto ao tempo decorrente até a decisão final, Mahlke aponta um tempo de espera pela decisão de, em média, um ano e meio. A autora aduz que a demora se deve a diversos fatores sendo considerado tanto o aumento do número de solicitantes em contraste com a insuficiência de pessoal para o atendimento e estrutura destinada ao processamento das informações quanto à ausência de organização e/ou seletividade em relação aos casos.<sup>228</sup>

---

<sup>226</sup> LEITE, Larissa. Esfera Recursal no Processo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: uma Expectativa Brasileira. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 239-255, 2017, p. 246-247.

<sup>227</sup> ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011, p. 13.

<sup>228</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 255.

Não havendo mais instâncias administrativas, uma vez proferida a decisão e devidamente comunicada ao CONARE, esta é levada ao conhecimento do solicitante para conhecimento e adoção das medidas que entender necessárias, considerando que permanece aberta a possibilidade de controle judicial dos atos administrativos, em razão da inafastabilidade da jurisdição contida no art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988. A partir de então, são verificados os efeitos jurídicos da decisão administrativa que reconhece ou não a condição de refugiado do solicitante, os quais serão melhor explorados a seguir.

### 3.2.2. Do reconhecimento ao indeferimento da solicitação: as consequências jurídicas das decisões proferidas

No caso de reconhecimento do *status* de refugiado, o solicitante de refúgio deve ser notificado a comparecer a qualquer unidade da Polícia Federal para assinar o termo de responsabilidade e ser registrado no Sistema Nacional de Registro de Estrangeiros – RNE.<sup>229</sup> De acordo com a Lei Federal nº 9.474/97 a Polícia Federal deve realizar a comunicação ao órgão no qual tramita eventual procedimento administrativo ou criminal acerca da decisão positiva para que seja efetuado o arquivamento de processos relacionados à entrada irregular no país (art. 10, §2º), bem como qualquer pedido de extradição com base nos fatos que fundamentaram o reconhecimento do refugiado resta prejudicado (art. 33). Igualmente, o refugiado reconhecido não poderá ser expulso do território nacional, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública e, nesses casos, a expulsão não poderá ser realizada para país no qual a vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, sendo apenas efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição (art. 36 e art. 37).

Com relação ao Direito material, o art. 5º da Lei de refúgio nacional estabelece que o refugiado reconhecido gozará de todos os direitos e deveres relativos aos estrangeiros no Brasil, atualmente a Lei Federal nº 13.445/2017 (Lei de migração), bem como ao disposto na própria Lei Federal nº 9.474/97, na Convenção de 1951 e no Protocolo Adicional de 1967. Ademais, ressalta-se que com o advento da incorporação dos direitos humanos na ordem interna de um Estado, nota-se claramente que todos os indivíduos que se encontram inseridos na área territorial desse Estado passam a ser titulares e a poder reivindicar esses direitos. Assim, no caso do Brasil, tanto brasileiros quanto estrangeiros de uma maneira geral são titulares de

---

<sup>229</sup> BRASIL, Resolução Normativa nº 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

direitos e garantias fundamentais no âmbito do território nacional, conforme preconizado pelo art. 5º, *caput* da Constituição Federal de 1988, ressalvados os casos expressamente previstos pela própria normativa constitucional.

Nesse contexto, o art. 4º da Lei de migração estabelece uma série de garantias destinadas aos migrantes de maneira geral, em condição de igualdade com os nacionais, dentre as quais se encontram previstas, por exemplo: direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; etc.

Ademais, a Resolução Normativa nº 6/1997 e nº 91/2010 do CNIg<sup>230</sup>, estabelece que o refugiado reconhecido pelo governo brasileiro e que por mais de quatro anos resida no país, possui o direito de solicitar a permanência no Brasil, desde que comprove ao menos um dos requisitos: ser profissional qualificado e contratado por instituição instalada no país; ser profissional com capacitação reconhecida por órgão da área pertinente; estar estabelecido com negócio resultante de investimento de capital próprio. Contudo, ressalta-se que a concessão de permanência definitiva ao refugiado não implica na cessação ou perda do *status* de refugiado, consistindo apenas na emissão de passaportes brasileiros aos refugiados registrados como permanentes que pretendam viajar ao exterior.<sup>231</sup>

Nesse ponto, salienta-se a possibilidade de perda da condição de refugiado do indivíduo por prática de atos contrários à segurança nacional e/ou à ordem pública, disposta no art. 39, III da Lei Federal nº 9.474/97, situação que corrobora o dever de respeito às providências destinadas à manutenção da vida civil e da ordem pública no país.<sup>232</sup> Igualmente, a Resolução Normativa nº 23/2016 do CONARE permite a emissão de passaportes aos refugiados

---

<sup>230</sup> BRASIL, Resolução Normativa nº 6 do Conselho Nacional de Imigração, de 21 de agosto de 1997. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

<sup>231</sup> FÉLIX, Ricardo Burratino. Breves Comentários às Resoluções Normativas do CONARE. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 257-272, 2017, p. 266.

<sup>232</sup> SOARES, Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 131.

reconhecidos para que possam realizar viagens ao exterior, entretanto, conforme art. 39, IV da Lei nacional de refúgio e art. 13 da Resolução Normativa nº 18/2014 do CONARE, o refugiado tem o dever de solicitar permissão ao CONARE para realizar viagens ao país de origem ou qualquer destino, com duração superior a 12 meses, no prazo de pelo menos 60 dias de antecedência a data de viagem pretendida, sob pena de incorrer na perda da condição de refugiado e, assim, enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional que, no caso, trata-se da Lei Federal nº 13.445/2017 (Lei de Migração), sendo esta decisão quanto à perda devidamente fundamentada e passível de recurso ao Ministro da Justiça. O art. 13, §4º da resolução estabelece um prazo de 15 dias, contados a partir da data de recebimento da solicitação pelo CGARE para emissão de decisão fundamentada do CONARE relativa à autorização de viagem.

Com relação às decisões negativas, o solicitante será intimado sobre o conseqüente indeferimento da solicitação, sendo-lhe facultada a regularização de sua permanência em território nacional, por meio da Lei Federal nº 13.445/2017 (Lei de migração), bem como o art. 32 da Lei Federal nº 9.474/97 assegura que eventual deportação/expulsão não pode ser realizada para o país de sua nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que acredita põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 3º, III e IV desta lei (cláusulas de exclusão), em respeito ao princípio do *non-refoulement*. Na prática, o solicitante recebe a informação sobre o indeferimento do pedido no momento em que comparece à unidade da Polícia Federal para renovar seu protocolo de permanência provisória ou a informação é concedida pela Organização da Sociedade Civil conveniada ao CONARE, uma vez que essas entidades também são informadas das decisões do órgão. Em alguns casos, verificando o indeferimento, a Polícia Federal tem procedido com a retenção do protocolo de permanência provisória e, em seguida, emitido ordem para que o estrangeiro deixe o país em até 8 dias e aplicação de multa.<sup>233</sup>

Nesse contexto, cita-se o exemplo do caso de indeferimento relativo ao processo nº 08505.021709/2015-64, em trâmite no CONARE, o qual foi discutido durante 128ª e 129ª reuniões ordinárias do CONARE que ocorreram, respectivamente, nos dias 27 de abril e 27 de maio de 2018. O caso trata de uma mulher oriunda das Filipinas que chegou ao Brasil, foi flagrada no Aeroporto de Guarulhos portando drogas ilícitas e solicitou refúgio em território nacional, tendo em vista a mudança no governo filipino e severa política antidrogas estabelecida

---

<sup>233</sup> LEITE, Larissa. Esfera Recursal no Processo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: uma Expectativa Brasileira. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 239-255, 2017, p. 250.

naquele país que, inclusive, estaria perseguindo pessoas que estivessem envolvidas de qualquer maneira. Embora o Comitê tenha decidido pelo indeferimento da solicitação, uma vez constatada a excludente de reconhecimento constante no art. 3º, III da Lei Federal nº 9.474/97, relativo à prática de crime de tráfico de drogas, a aplicação do princípio do *non-refoulement* foi assegurada em razão do evidente risco de vida caso a solicitante retornasse ao país de origem.<sup>234</sup>

Contudo, salienta-se que a Lei Federal nº 13.445/2017 (Lei de migração) assegura a chamada acolhida humanitária como um dos princípios inerentes à política migratória nacional (art. 3º, VI), situação que se enquadra em muitos dos casos de indeferimento de solicitações de refúgio. Assim, a Lei permite a concessão de visto temporário por questões humanitárias (art. 14, I, “c”, §3º), o qual pode ser concedido ao apátrida ou nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento (art. 14, §3º). Igualmente, a Lei de migração garante a autorização de residência nos casos de acolhida humanitária (art. 30), reforçando ainda o princípio do *non-refoulement* nesses casos (art. 49, §4º). Ademais, a inicial entrada irregular do solicitante de refúgio, ainda que seu pedido tenha sido indeferido, não impede que este regularize sua situação de migrante perante as autoridades competentes a fim de se estabelecer, provisória ou definitivamente, em território nacional, conforme as disposições contidas na própria Lei de migração.

Independente do reconhecimento ou não da condição de refugiado, a participação das Organizações da Sociedade Civil e do ACNUR na acolhida e acompanhamento dos procedimentos quanto a determinação do *status* de refugiado é de suma importância nesse processo, sendo estabelecida de forma estratégica no sistema nacional de proteção, bem como reconhecida sua atuação efetiva no auxílio aos solicitantes e na busca por soluções para o constante aprimoramento do atual sistema implementado, conforme será abordado a seguir.

### **3.3 A outra face do processo nacional de determinação do *status* de refugiado: a atuação das Organizações da Sociedade Civil e do ACNUR**

As Organizações da Sociedade Civil desenvolvem papel fundamental no acolhimento aos solicitantes de refúgio no país. Além de possuir espaço com direito a voz e voto na composição do CONARE e integrar o processo de determinação nacional, essas instituições

---

<sup>234</sup> BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Atas da 128ª e 129ª Reuniões Ordinárias do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

atuam ainda na implementação das soluções duradouras no país, bem como auxiliam diretamente tanto solicitantes de refúgio quanto refugiados já reconhecidos, atuando diretamente na inserção dessas pessoas no país. Outrossim, atuam na implementação de políticas públicas e na elaboração de diagnósticos destinados à informar e aprimorar o processo de solicitação nacional de refúgio.<sup>235</sup> A atuação dessas organizações fundamenta-se na noção de solidariedade horizontal, a qual consiste nos deveres de solidariedade da sociedade civil por meio da colaboração econômica desinteressada dos indivíduos e grupos sociais, espontaneamente ou por expressa solicitação do Estado, visando a garantia de satisfação de direitos e auxiliando Estado diante das dificuldades e/ou incapacidades apresentadas.<sup>236</sup>

Em suma, as entidades que atuam no país, bem como possuem espaço no âmbito do CONARE nos termos do art. 14, VII da Lei 9.474/97, são a Caritas Arquidiocesana e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH. Com relação a Caritas<sup>237</sup>, esta foi fundada no Brasil em 1956 como parte da rede *Caritas Internationalis*, a qual possui unidades em 165 países e territórios, sendo reconhecida como entidade de utilidade pública federal e um organismo ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. No caso, a Caritas atua em parcerias tanto com o Governo brasileiro e o ACNUR tanto em programas de proteção destinados ao acompanhamento do processo de solicitação e obtenção da documentação necessária no país de acolhida; quanto de assistência relacionadas à acessibilidade de serviços como moradia, saúde, educação, alimentação e formação. Com relação ao IMDH, este exerce seu papel em Brasília e possui um convênio com a Caritas de São Paulo, representando a sociedade civil no Grupo de Estudos Prévios do CONARE. Ademais, possui um histórico positivo na assistência aos refugiados, uma vez que auxilia tanto nos processos de integração quanto nas discussões para aprimoramento da política nacional de refúgio. Além dessas, outras instituições também auxiliam os refugiados no Brasil como, por exemplo, a Associação Antônio Vieira - ASAV que realiza um trabalho em cooperação com o ACNUR voltado às políticas de reassentamento no território nacional.<sup>238</sup>

Outro exemplo é a atuação do chamado Sistema “S” na inserção e integração dos refugiados no país, uma vez que entidades como o SESI e o SENAI oferecem cursos técnicos

---

<sup>235</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 234.

<sup>236</sup> NABAIS, José Casalta. *Por uma liberdade com responsabilidade: algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 137-139.

<sup>237</sup> CARITAS BRASILEIRA. *Quem somos e Histórico*. Disponível em: <http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

<sup>238</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 235-236.

de capacitação e profissionalizantes aos refugiados, com vistas a permitir mais facilidade de inserção dessas pessoas no mercado de trabalho. Igualmente, o SESC oferta cursos básicos de português, bem como propicia acesso a bibliotecas, restaurantes, internet e projetos de inclusão social, permitindo a associação dos refugiados como usuários plenos e, assim, franqueando-se o acesso a toda sua rede social de serviços disponíveis no país.<sup>239</sup>

A atuação no âmbito do auxílio no processo de determinação pode ser observada, por exemplo, nos casos até meados de 2012, nos quais os recursos eram interpostos com auxílio dessas entidades que tradicionalmente realizam o atendimento de solicitantes de refúgio e refugiados nos principais centros do país: as Caritas Arquidiocesanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus e Instituto Migrações e Direitos Humanos - IMDH (em Brasília). Mediante convênios com o ACNUR e com o Ministério da Justiça, estas entidades prestam orientação jurídica geral aos estrangeiros, bem como informam acerca das etapas do processo de reconhecimento, além de também poderem realizar as entrevistas dos solicitantes. Igualmente, apresentam pareceres sobre a demonstração (ou não) da condição de refugiado e participam das discussões no Grupo de Estudos Prévios e nas Plenárias de decisão do CONARE. Ademais, colaboram com os solicitantes de refúgio que tiveram a sua condição de refúgio indeferida, auxiliando-os na elaboração dos recursos.<sup>240</sup>

No entanto, ressalva-se que o trabalho desenvolvido pelas organizações da sociedade civil na acolhida e integração dos refugiados no Brasil, em especial a Caritas, é realizado por meio de convênios e parcerias firmadas anualmente perante o governo e o ACNUR, situação esta que gera insegurança na proteção aos refugiados, uma vez que não há qualquer obrigação dos parceiros em financiar os projetos e ações desenvolvidas pela entidade.<sup>241</sup> Igualmente, destaca-se que a participação da sociedade civil não se encontra adstrita às entidades mencionadas, uma vez que não há nenhum óbice legal para que outras entidades se integrem ao sistema nacional de proteção e somem esforços para seu aprimoramento, ainda que de forma indireta.<sup>242</sup> Igualmente, a atuação do ACNUR é de suma importância no processo de acolhimento dos solicitantes de refúgio e, assim, no procedimento nacional de determinação do

---

<sup>239</sup> AMORIM, João Alberto Alves. A Integração Local do Refugiado no Brasil: a proteção humanitária na prática cotidiana. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 239-255, 2017, p. 389-390.

<sup>240</sup> LEITE, Larissa. Esfera Recursal no Processo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: uma Expectativa Brasileira. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 239-255, 2017, p. 250-251.

<sup>241</sup> SOARES, Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 120.

<sup>242</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 237.

*status* de refugiado. Embora não exerça um papel decisório quanto à solicitação de refúgio, o órgão auxilia o Governo brasileiro na consecução de metas e medidas estabelecidas nos diversos Tratados, convenções, declarações e acordos internacionais como, por exemplo, as metas contidas no Plano de Ação do México de 2014 que, dentre as quais, pode-se destacar, por exemplo, o programa fronteiras solidárias para auxiliar o tratamento adequado de refugiados nas áreas limítrofes, o programa cidades solidárias no auxílio à integração local e o programa reassentamento solidário.

No que tange à implementação das soluções duradouras no país, a atuação do ACNUR se apresenta de forma essencial. Conforme explicitado no capítulo anterior, as soluções duradouras consistem na repatriação voluntária, reassentamento e integração local, sendo papel do ACNUR o auxílio na implementação dessas soluções no âmbito dos Estados. No que concerne à repatriação voluntária, em geral, essa modalidade está associada a uma das hipóteses das cláusulas de cessação e, nesses casos, o órgão desenvolve papel decisivo, uma vez que é de sua competência a elaboração de toda estratégia de preparação e execução da repatriação pretendida. No Brasil, essa alternativa foi utilizada, por exemplo, no caso dos refugiados provenientes de Angola e Libéria, logo após a constatação do fim dos conflitos nos respectivos países, bem como o caso de alguns refugiados do Afeganistão que haviam chegado ao país por meio do programa de reassentamento e, em seguida, foram repatriados.<sup>243</sup>

No que concerne à integração local, o ACNUR tem limitado sua atuação ao fornecimento de recurso e auxílio técnico às demais entidades, entretanto, considerando a multidimensionalidade inerente ao processo de integração, a viabilidade de garantia do conjunto de direitos assegurados aos refugiados no país depende de um real engajamento dos mais diversos atores, no intuito de suprir a ausência de políticas públicas de uma maneira geral destinadas aos refugiados que residem no território nacional e, em especial, quanto à realização de aprimoramentos progressivos da estrutura de acolhida atualmente implementada no Brasil.<sup>244</sup>

Com relação ao reassentamento<sup>245</sup>, uma vez que o Brasil faz parte do acordo perante o ACNUR, o país é um dos destinos possíveis para refugiados já reconhecidos em outros países. Em consonância com os art. 45 e art. 46 da Lei Federal nº 9.474/97 que estipulam a modalidade

---

<sup>243</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 239-240.

<sup>244</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 243-244.

<sup>245</sup> CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. *Refúgio em números – 3ª edição*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2017.

no atual sistema nacional de proteção, o Brasil já recebeu um acumulado de 719 refugiados reassentados até 2017, sendo no ano de 2014 um total de 43 refugiados reassentados naquele ano, 15 em 2015, 31 em 2016 e apenas 6 reassentados em 2017. Nesse caso, ressalta-se que os programas de reassentamento não estipulam quotas para a realização do reassentamento pelos países, bem como o financiamento das operações de reassentamento é proveniente do próprio ACNUR e, assim, tais operações estão sujeitas à disponibilidade financeira do órgão, sendo a participação da sociedade civil e dos órgãos governamentais voltada apenas ao auxílio na execução dessas operações. Na prática, para viabilizar essa solução, o Brasil envia missões aos países onde estão localizados os refugiados para avaliar a viabilidade da realização de um reassentamento dessas pessoas em território nacional, bem como a disponibilidade dos próprios refugiados em serem acolhidos pelo Brasil e, após da assinatura de um termo de adesão voluntária ao programa, os casos com recomendação positiva são apresentados ao CONARE para deliberação por maioria simples. Além desse procedimento comum, há um procedimento especial, chamado de “*fast track*” criado para situações emergenciais, nas quais a solicitação é apresentada diretamente ao CONARE e a aprovação do reassentamento exige unanimidade dos membros deste órgão.<sup>246</sup>

Contudo, apesar de inúmeras iniciativas do ACNUR no país, a atuação desse órgão internacional ainda é limitada, uma vez que não ultrapassa a perspectiva de auxílio e orientação. Em verdade, ao ACNUR, não é permitida a interferência em assuntos considerados internos do Estado no qual se encontra a questão relativa aos refugiados, sendo essa característica observada na própria composição do CONARE, a qual contempla a participação do ACNUR com direito a voz, mas sem direito a voto.<sup>247</sup>

É nessa perspectiva que se apresenta o atual sistema de proteção nacional implementado para assegurar os direitos inerentes aos refugiados no Brasil. No entanto, o aumento significativo do número de refugiados no mundo e a diversidade da mobilidade humana foram capazes de tornar o fluxo de imigração mais intenso e complexo. E o Brasil não está imune a essa alteração do cenário global, em especial, no que concerne à crise humanitária de refugiados. No entanto, conforme será demonstrado no próximo capítulo, o país ainda exerce um papel modesto em comparação com outros países no tratamento da crise que cada vez mais se alastra sem que haja respostas mais efetivas para, no mínimo, reduzi-la.

---

<sup>246</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 242-243.

<sup>247</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 238.

Essa nova configuração da questão dos refugiados no globo impõe ao Brasil novos desafios quanto aos fluxos migratórios. Além do aumento do número de refugiados, outras situações relacionadas ao refúgio como a exploração de mão-de-obra migrante, a migração de menores desacompanhados, o tráfico de pessoas, bem como o crime transnacional e o terrorismo, por exemplo, exigem igualmente um posicionamento do Estado brasileiro. Nesse sentido, o dilema que se apresenta é: como conciliar os interesses do Estado relativos à necessidade de controle na fronteira por razões de soberania, segurança nacional e ordem pública com a necessidade de assegurar políticas destinadas ao acolhimento de cada vez mais refugiados provenientes dos mais diversos lugares do mundo?

A resposta a essa pergunta passa não apenas pela tentativa de desenvolvimento e implementação de um novo acordo internacional que atualize as questões necessárias, compatibilizando-as com a nova realidade que se impõe, mas também pela adequação da estrutura já existente, com intuito de evitar que essas pessoas sejam ainda mais penalizadas na espera de um consenso internacional sobre o tema. No caso, a mobilidade humana ganhou novas facetas com o decorrer dos anos e o refúgio, atualmente, apresenta-se de forma mais complexa do que o era em meados de 1951 quando do estabelecimento do Estatuto dos refugiados.

Assim, além da discussão no foro internacional quanto a um novo paradigma global, cabe aos próprios Estados encontrar soluções viáveis no sistema já existente, com fundamento nos princípios da cooperação e compartilhamento de responsabilidades, no sentido de assegurar mais efetividade à proteção no seu respectivo âmbito interno. No caso do Brasil, essas situações e hipóteses serão melhor apresentadas e abordadas no capítulo seguinte destinado à discussão quanto aos novos caminhos e paradigmas que estão sendo apresentados no atual sistema nacional de proteção aos refugiados na busca por minimizar a atual crise e garantir maior eficiência e sustentabilidade a esta proteção no âmbito nacional.

#### 4. O DESENVOLVIMENTO DE UM NOVO PARADIGMA PARA A PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS

A razão de ser do Direito Internacional dos Refugiados é ofertar proteção àquelas pessoas em situação de vulnerabilidade e, em geral, vítimas de perseguição. Todavia, em razão de características próprias inerentes à questão do refúgio, é comum que o solicitante de refúgio ingresse de forma irregular no território de um Estado, sendo inicialmente afetado pelas políticas de combate à imigração irregular de cada país, sob o fundamento de proteção à soberania/segurança nacional.

Decerto, o conceito de proteção também constitui o princípio da soberania nacional e, nesse sentido, uma nova proposta de paradigma foi sugerida pelo ex-diplomata sudanês Francis Deng, o qual exerceu o cargo de Representante Especial do Secretário Geral para as pessoas internamente deslocadas entre os anos de 1992 a 2004, constituindo-se na ideia de “Soberania como Responsabilidade”. A partir da sua experiência relativa à abordagem do problema do deslocamento como tema interno relacionado à soberania dos Estados, Deng elaborou um conceito de responsabilidade direcionada naquele momento às populações afetadas por conflito. É nesse contexto que a noção de responsabilidade surge como uma dimensão interna da soberania estatal de proteger seus próprios cidadãos, restando diretamente inter-relacionada às consequências internacionais da incapacidade de determinados Estados de cumprir com as responsabilidades que a soberania encerra.<sup>248</sup>

Em geral, os refugiados representam verdadeiros limites ao princípio da dignidade da pessoa humana. É evidente a relação entre as questões humanitárias e os fluxos de refugiados que impõe aos Estados e organismos internacionais desafios constantes quanto à administração das causas e consequências da migração forçada. A responsabilidade primária dos Estados em relação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e, em especial, ao Direito Internacional dos Refugiados encontra obstáculos de natureza lógica na própria capacidade de acolhimento que cada Estado apresenta. Considerando que compete à comunidade internacional compartilhar a responsabilidade quanto ao dever de proteção aos refugiados, a cooperação internacional se apresenta não mais como uma alternativa, senão uma necessidade diante do atual cenário de crise.<sup>249</sup> Nesse sentido, a questão é: como realizar a articulação entre a

---

<sup>248</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 95-104, 2017, p. 102-103.

<sup>249</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 56-57.

cooperação e a responsabilidade inerente aos Estados, harmonizando-a aos princípios da dignidade da pessoa humana e soberania/segurança nacional?

É inegável que as facilidades de mobilidade em escala global na contemporaneidade evidenciaram a fragilidade do sistema de proteção aos refugiados e, assim, as falhas em determinado sistema nacional de proteção irão repercutir direta ou indiretamente nas mais diversas comunidades, governos e indivíduos ao redor do globo. Igualmente, as limitações apresentadas pelo atual sistema de proteção geram cada vez dificuldades para efetiva-lo de maneira satisfatória e, nesse caso, faz-se necessário que os atores nacionais e internacionais não mais apenas reajam aos fluxos de refugiados quando estes abordam as fronteiras, mas sim realizem uma avaliação concreta e dinâmica de cada situação que possa ensejar o deslocamento forçado a fim de apresentar respostas e soluções cada vez mais efetivas.<sup>250</sup>

Contudo, frequentemente, as disposições dos tratados e convenções internacionais sobre migrações transnacionais que, de forma geral, exigem observância aos Direitos Humanos, em primazia ao princípio da dignidade da pessoa humana, apresentam-se de maneira diametralmente opostas aos interesses dos Estados em controlar suas fronteiras e selecionar as características e quantidade dos imigrantes, incluindo-se os refugiados, com fundamento no princípio da soberania/segurança nacional, evidenciando a tensão e desequilíbrio no tratamento dessas questões no atual cenário.<sup>251</sup> Em verdade, percebe-se que as noções derivadas da soberania continuam influenciando as ações dos Estados no que tange à migração, bem como as Cortes Nacionais quando da aplicação das normas internacionais no exercício do controle de convencionalidade.<sup>252</sup>

De fato, a proteção somente apresenta caráter efetivo na vida das pessoas por meio da garantia de direitos e proteção dos elementos constitutivos da cidadania. No entanto, os fluxos de refugiados se tornaram cada vez mais complexos na sua composição, tanto com relação ao aumento significativo de solicitantes quanto à mescla entre as características inerentes ao refúgio e outras situações de deslocamento forçado. Ademais, a chamada “nacionalização” do atual sistema de proteção propiciou uma maior discricionariedade com relação ao reconhecimento dessas pessoas e, assim, submetendo o instituto do refúgio aos interesses nacionais de cada Estado, gerando situações em que a universalidade desse direito contrasta

---

<sup>250</sup> NEWLAND, Kathleen. *Rethinking Global Protection: new channels, new tools*. Migration Policy Institute. 2015, p. 2-10.

<sup>251</sup> BENHABIB, Seyla. Borders, Boundaries and Citizenship. IN: *Political Science and Politics*. Vol. 38, nº 34, 2005, p. 673.

<sup>252</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 26.

com a seletividade política do modelo implementado.<sup>253</sup> Assim, ao considerar as características de cada Estado quanto aos recursos, desenvolvimento sustentável, política interna, e implicações que envolvem a soberania/segurança nacional que um grande e intenso fluxo de refugiados pode causar à ordem interna, questiona-se: é possível que tais situações sejam consideradas no caso concreto como um parâmetro de exclusão justificável? deve haver um limite para a responsabilidade do Estado em acolher indivíduos? Como harmonizar esses interesses de soberania/segurança nacional e a necessidade de proteção?

No intuito de apresentar possíveis soluções aos questionamentos, serão analisados neste capítulo, primeiramente, os desafios do sistema nacional de proteção aos refugiados diante da atual crise humanitária global e como o país é afetado. Em seguida, serão apresentadas as questões inerentes à soberania/segurança nacional e como essas reflexões representam um novo paradigma para a proteção nacional, correlacionando-as tanto com as decisões no âmbito das Cortes Internacionais e no estabelecimento de uma hermenêutica própria para tratar do tema, quanto nas concepções teórico-doutrinárias para a elaboração de uma política de refúgio nacional capaz de assegurar uma proteção mais efetiva e sustentável. Por fim, será demonstrada como se apresenta a relação entre soberania/segurança nacional e proteção aos refugiados, com vistas a fornecer um parâmetro factível que permita uma ampliação adequada do atual sistema de proteção, visando evitar deficiências e assegurar mais efetividade.

#### **4.1 Os desafios do sistema nacional de proteção aos refugiados frente à atual crise humanitária**

No Brasil, o sistema de proteção aos refugiados implementado apresenta fragilidades que revelam certa incongruência entre o discurso e a prática das políticas adotadas. Apesar de possuir um sistema de proteção elogiado internacionalmente do ponto de vista formal, o país ainda desenvolve um papel pouco participativo e modesto quanto à crise humanitária mundial em comparação a outros países. Conforme dados do CONARE<sup>254</sup>, o número de solicitantes de refúgio entre 2011 e 2017 totalizou 126.102 mil pessoas. Em 2017, o órgão contabilizou um acumulado de 10.145 mil refugiados reconhecidos no país, dos quais apenas 5.134 mil ainda residem em território nacional e mantêm o registro ativo. No entanto, há um total de 86.007 mil solicitações de refúgio ainda em tramitação registradas naquele ano. O aumento das solicitações

---

<sup>253</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 71.

<sup>254</sup> CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. *Refúgio em números – 3ª edição*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continua-no-brasil/refugio-em-numeros\\_1104.pdf/view](http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continua-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view)>. Acesso em: 3 de jan. 2019.

de refúgio se deu de maneira exponencial, passando de 996 no ano de 2010 para 28.670 mil em 2015 e 33.866 mil apenas no ano de 2017, sendo os venezuelanos representantes de mais de 1/3 dessas solicitações com um total de 17.865 mil solicitantes, conforme demonstram os gráficos a seguir.

Figura 1 – Solicitações de reconhecimento do status de refugiado entre 2011-2017

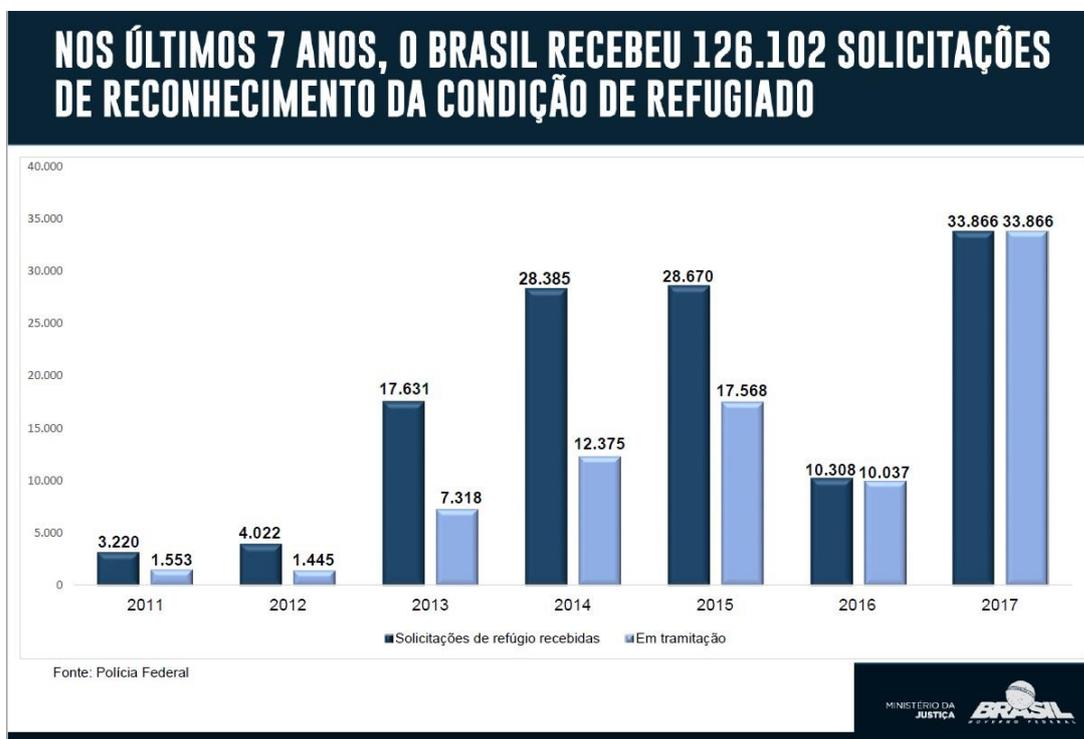


Figura 2 – Solicitações apenas de haitianos entre 2010-2017

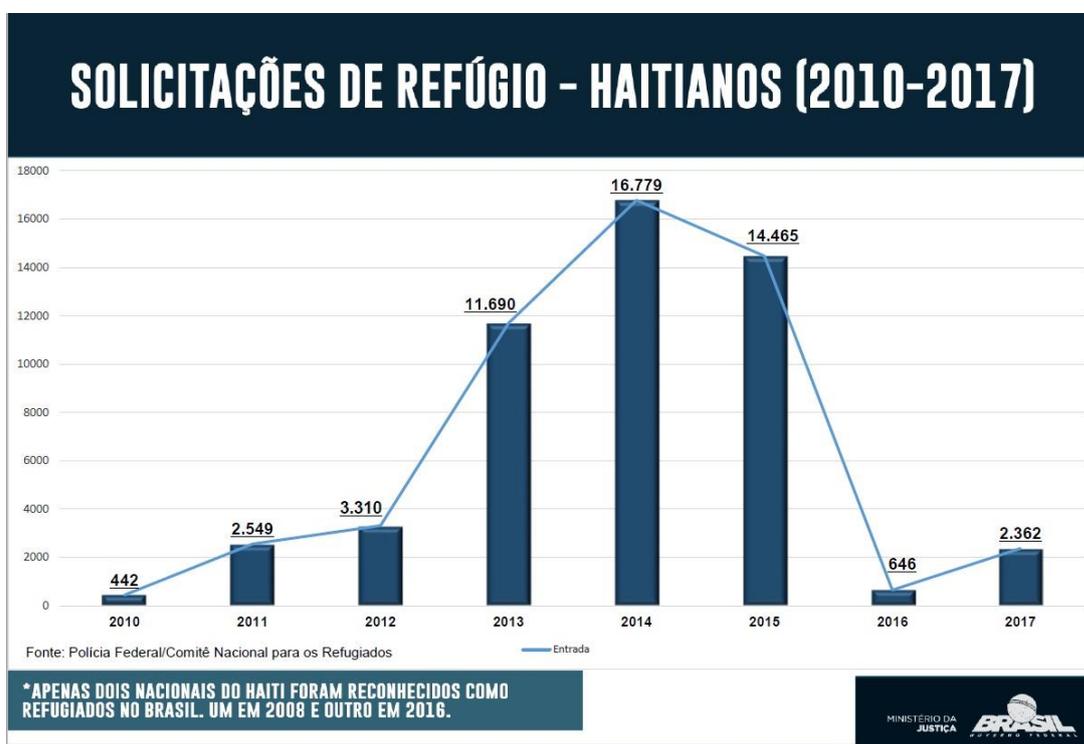


Figura 3 – Solicitações apenas de venezuelanos entre 2010-2017

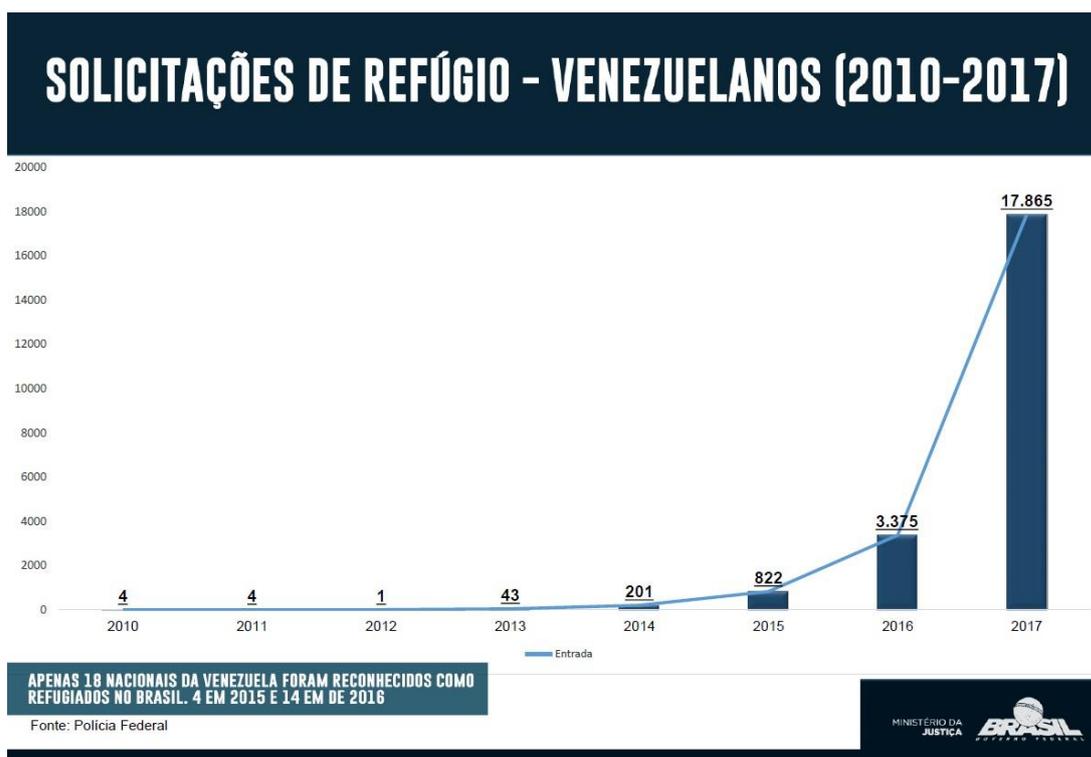


Figura 4 – Solicitações gerais desconsiderando haitianos e venezuelanos entre 2010-2017



As figuras 3 e 4 representam como os números de solicitações cresceu exponencialmente nos últimos anos em termos relativos, indicando uma necessidade de revisão do atual sistema, entretanto, ainda demonstram números inexpressivos em termos absolutos. A

partir da observação dos dados relativos ao ano de 2017, é possível constatar como a crise na Venezuela impactou o procedimento de determinação nacional do *status* de refugiados, conforme demonstram as figuras 5 e 6 abaixo.

Figura 5 – Solicitações de reconhecimento do status de refugiado em 2017



Figura 6 – Solicitações por unidade federativa em 2017



Nesse ponto, ainda é possível observar na figura 6 os principais pontos de acesso de solicitantes de refúgio em 2017 no país, destacando-se o Estados de São Paulo, Roraima e Amazonas. As figuras 7 e 8 a seguir representam o número de refugiados reconhecidos no país.

Figura 7 – Refugiados reconhecidos no período entre 2007 e 2017

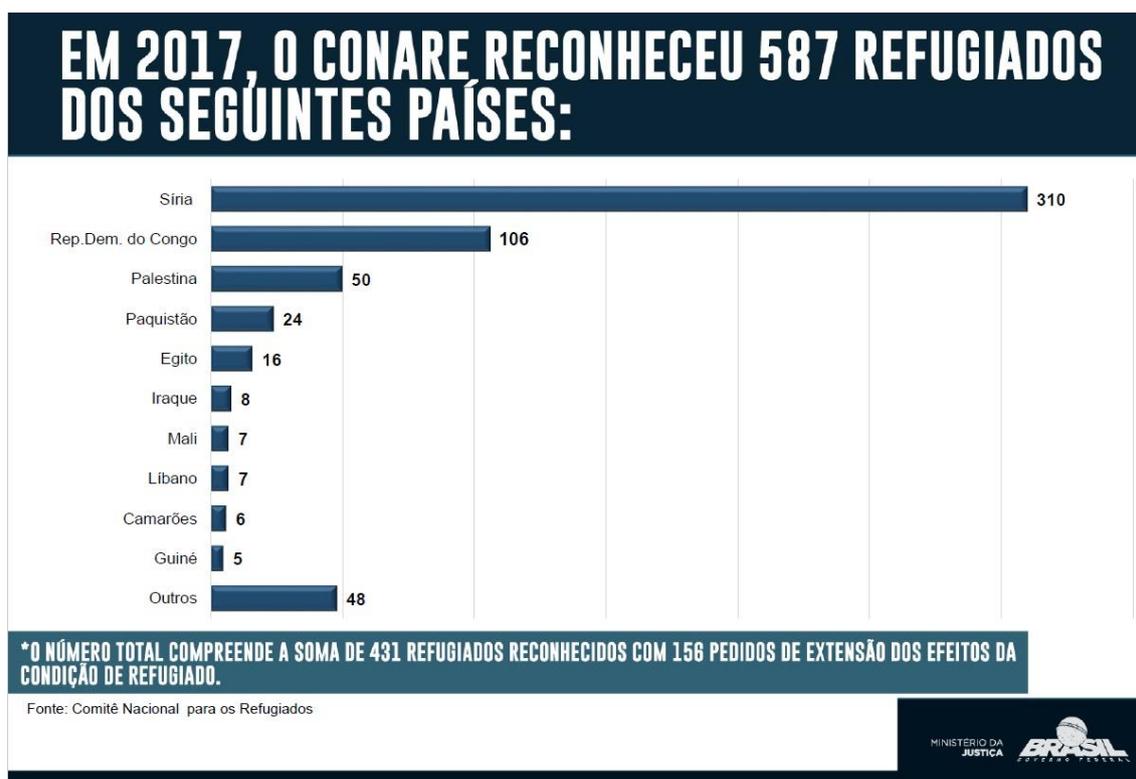


Figura 8 – Refugiados reconhecidos por nacionalidade no período entre 2007-2017



Da correlação entre o número de solicitações realizadas com a análise das figuras acima, constata-se que o número de refugiados efetivamente reconhecidos não constitui uma quantidade expressiva, representando um percentual de reconhecimento relativamente baixo ao longo dos anos. Ademais, em 2017, constata-se que a nacionalidade dos refugiados reconhecidos representa uma postura pouco participativa do país nos esforços globais no enfrentamento da crise humanitária que atinge especialmente a Síria, conforme demonstra a figura abaixo.

Figura 9 – Refugiados reconhecidos por nacionalidade apenas em 2017



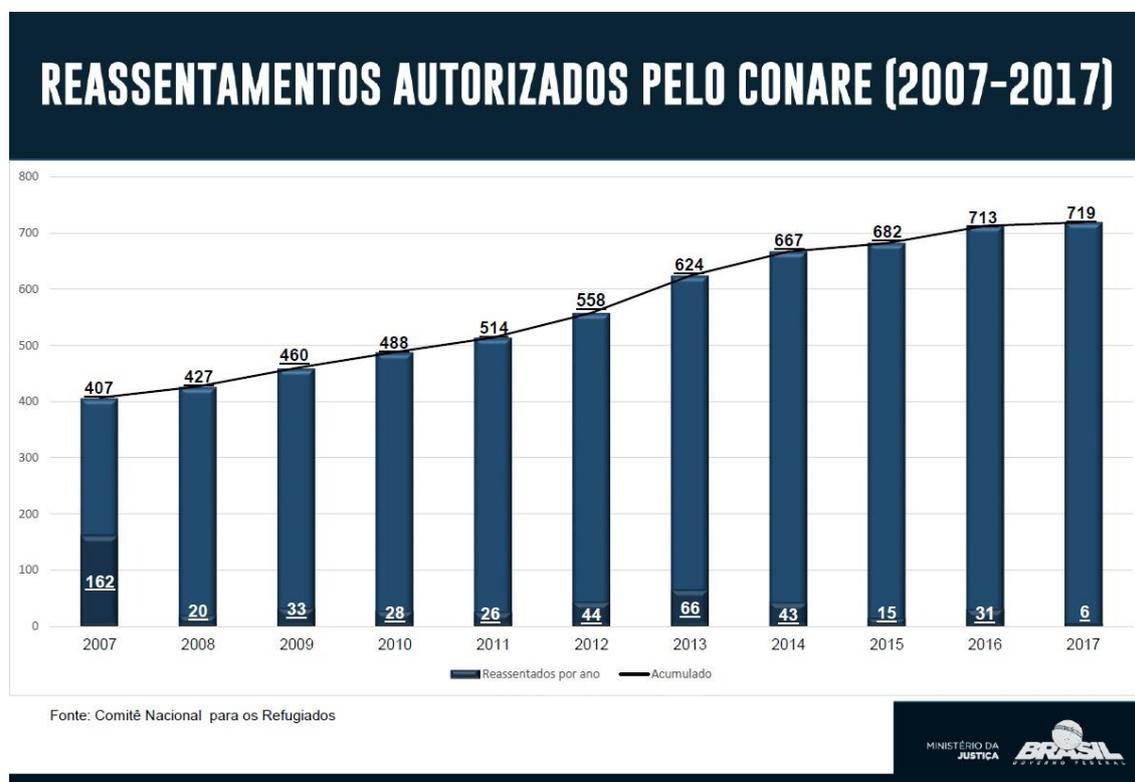
O atual sistema de proteção implementado oferece alguns mecanismos para efetivar o princípio do compartilhamento de responsabilidades e aliviar a crise humanitária nos países mais afetados pelos intensos fluxos de refugiados que buscam proteção. Dentre esses mecanismos, o reassentamento possui destacada relevância, uma vez que constitui uma das modalidades de soluções duradouras passíveis de efetivar esse princípio e, conseqüentemente, auxiliar quanto ao arrefecimento da crise humanitária global. Em fevereiro de 2016,<sup>255</sup> foi realizado um evento com a participação do ACNUR e de representantes de Organizações da Sociedade Civil e do Governo do Canadá no qual foi apresentado o modelo canadense de reassentamento desenvolvido e implementado, responsável por beneficiar mais de 250 mil

<sup>255</sup> ACNUR. Brasil, *ACNUR e Canadá discutem financiamento privado para reassentamento e integração de refugiados*. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/02/26/brasil-acnur-e-canada-discutem-financiamento-privado-para-reassentamento-e-integracao-de-refugiados/>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

refugiados desde o final da década de 1970. O evento foi uma iniciativa do CONARE em parceria com ACNUR e a Embaixada do Canadá no Brasil e teve como objetivo o debate acerca do modelo canadense por meio de oficinas de trabalho realizadas em Brasília e São Paulo com funcionários do Poder Público federal, estadual e municipal, organizações da sociedade civil e empresas privadas, com intuito de ampliação das possibilidades de parceria entre o poder público e a sociedade brasileira na integração de refugiados e, assim, contribuir de maneira mais efetiva no auxílio à crise humanitária global.

De acordo com informações do ACNUR, nos anos de 2016 e 2017, um total de 292.100 mil pessoas foram reassentadas, destacando-se países como EUA e Canadá que, por exemplo, acolheram no mesmo período, respectivamente, 130.300 mil e 72.700 mil pessoas por meio desta modalidade. No caso do Brasil, o país já acolheu uma soma de 719 pessoas por meio do reassentamento no período entre 2007 a 2017, entretanto, considerando apenas os anos de 2016 e 2017, foram reassentadas um total de 37 pessoas.<sup>256</sup>

Figura 10 – Reassentamentos no Brasil entre 2007-2017



<sup>256</sup> Nesse sentido: UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2017*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5b27be547>. Acesso em: 5 de jan. 2019; UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2016*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>. Acesso em: 5 de jan. 2019; CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. *Refúgio em números – 3ª edição*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continua-no-brasil/refugio-em-numeros\\_1104.pdf/view](http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continua-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view). Acesso em: 5 de jan. 2019.

O reassentamento deve ser utilizado de forma estratégica, com fundamento na solidariedade internacional e no compartilhamento de responsabilidades. Em suma, há uma necessidade de reassentamento para 2019 estimada em cerca de 1.4 milhões de pessoas no mundo, o que representa um aumento de 17% em relação ao ano de 2018. No caso, os refugiados Sírios ainda representam o grupo de maior necessidade de reassentamento pelo terceiro ano consecutivo, uma vez que há um contingente de 601.152 mil pessoas.<sup>257</sup>

Nesse sentido, cumpre destacar a publicação do Edital da Secretaria Nacional de Justiça – SNJ nº 2 de 18 de outubro de 2018 direcionado a selecionar organização da sociedade civil interessada em celebrar parceria com a União para promover o reassentamento de refugiados provenientes de países da América Central no Brasil. Segundo Bernardo Laferté, Coordenador do CONARE, a escolha por refugiados da América Central foi realizada pelo Presidente da República durante a abertura da Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2016 e representa o compromisso do Brasil com a região em oferecer proteção aos refugiados da América Latina, tendo como objetivo o reassentamento de até 28 pessoas que buscaram refúgio na Costa Rica por meio da destinação às instituições vencedoras do certame de R\$ 450 mil em recursos.<sup>258</sup> Nesse ponto, salienta-se que a necessidade de reassentamento apenas para a região das Américas em geral é de 4.074 pessoas, conforme último estudo de projeção divulgado pelo ACNUR em 2018.<sup>259</sup>

O CONARE, até março de 2018, contava com apenas 14 funcionários para processar a demanda de solicitações e, de acordo com o Coordenador Bernardo Laferté, devido ao aumento do número de solicitações, os solicitantes estão aguardando, em média, 2 anos para ter uma resposta do órgão quanto ao deferimento ou não do pedido.<sup>260</sup> Nesse contexto, em comparação com os números apresentados no primeiro capítulo deste trabalho, observa-se que os números de refugiados reconhecidos, incluindo os reassentamentos realizados, bem como o número de solicitantes de refúgio regularmente instalados no país aguardando uma definição do Estado brasileiro não contribuem significativamente para a diminuição da crise humanitária mundial.

---

<sup>257</sup> UNHCR. *Projected Global Resettlement Needs 2019*. 24<sup>th</sup> Annual Tripartite Consultations on Resettlement. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b28a7df4.pdf>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

<sup>258</sup> BRASIL, Ministério da Justiça. *MJ seleciona projetos para reassentamento de refugiados no Brasil*. Brasília em 18 de outubro de 2018. Disponível em: <http://justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1539779493.95>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>259</sup> UNHCR. *Projected Global Resettlement Needs 2019*. 24<sup>th</sup> Annual Tripartite Consultations on Resettlement. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b28a7df4.pdf>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

<sup>260</sup> FRANCO, Marina. Brasil tem 86 mil estrangeiros aguardando resposta sobre refúgio e 14 funcionários para avaliar pedidos. *GI, Mundo*, em 3 de março de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

Em suma<sup>261</sup>, ainda que seja um número elevado de solicitantes num intervalo curto de tempo, o país tem a possibilidade de acolher e integrar por meio de eventual expansão dessa capacidade, com fundamento no princípio do compartilhamento de responsabilidades. No entanto, é inegável que os dados apresentados revelam o enfrentamento de uma crise migratória própria no país relativa aos imigrantes venezuelanos que, diariamente, cruzam a fronteira em busca de melhores condições no Brasil. Nos últimos anos, essa situação tem gerado diversas controvérsias e desafios, desde o reconhecimento desses migrantes forçados como refugiados, ou não, ao fornecimento de uma estrutura de atendimento e acolhimento a essas pessoas capaz de suprir as necessidades básicas e assegurar a efetividade dos direitos humanos, conforme poderá ser melhor observado a seguir.

#### 4.1.1. A situação dos solicitantes de refúgio no Brasil: os impactos da crise na Venezuela no sistema de proteção nacional

Inicialmente, com relação às solicitações de refúgio em geral, os indeferimentos se configuram em razão do não preenchimento de uma das cláusulas de inclusão previstas no art. 1º da Lei Federal nº 9.474/97 e, atualmente, a maioria desses indeferimentos possuem estreita relação à verificação de que a motivação do solicitante é puramente econômica.<sup>262</sup> Os chamados “migrantes econômicos” são as pessoas que, voluntariamente, deixam seus países de origem em busca de melhores condições de vida ou oportunidades de trabalho em outros países, entretanto, algumas pessoas ou grupos podem ser classificados no âmbito das migrações forçadas.<sup>263</sup> Nesse sentido, os fluxos migratórios tendem a compartilhar características em comum e, assim, a realidade exige uma avaliação dos casos concretos que seja desprovida de generalizações. Em suma, os grupos de “migrantes econômicos” não se caracterizam exclusivamente por pessoas pobres oriundas de países menos desenvolvidos a procura de melhores condições. Assim, identifica-se três fatores que devem ser considerados quando da análise para classificar “migrantes econômicos”: a) a geoeconomia das migrações internacionais responsável por transformar condições de pobreza e desemprego como

---

<sup>261</sup> MILESI, Rosita; COURY, Paula; ROVERY, Julia. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. IN: *Aedos, Porto Alegre*, v. 10, n. 22, p. 53-70, Ago. 2018, p. 54.

<sup>262</sup> BAZZO, Gabriela. Maioria dos pedidos de refúgio negados pelo Brasil é motivada por razões econômicas. *GI, Mundo*, em 3 de março de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/maioria-dos-pedidos-de-refugio-negados-pelo-brasil-e-motivada-por-razoes-economicas.ghtml>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

<sup>263</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 62.

características que impulsionam a imigração; b) o impacto da globalização que interliga os países de imigração e emigração; c) a “exportação”, legal e ilegal, de trabalhadores.<sup>264</sup>

Em verdade, é preciso cautela quanto à classificação de indivíduos, grupos, ou ainda grandes movimentos como sendo “migrantes econômicos”, uma vez que pessoas forçadas a se deslocar – por perseguição, conflitos, necessidades econômicas ou ambientais – frequentemente formam e continuam sendo classificadas discricionariamente como meros “migrantes econômicos”, e, assim, não recebem direitos específicos e respostas adequadas à condição de migrantes forçados.<sup>265</sup> Igualmente, Feller alerta sobre o perigo em confundir categorias de imigrantes, uma vez que o controle de fronteira quanto à mobilidade humana precede a solicitação de refúgio e, assim, a atribuição da qualidade de migrante irregular generalizada pode privar refugiados de obterem o devido reconhecimento.<sup>266</sup>

No caso dos solicitantes venezuelanos, primeiramente, faz-se necessária uma contextualização da situação na Venezuela para melhor entender o fluxo de imigrantes oriundos deste país. A crise venezuelana se instala definitivamente após a derrota do Governo Maduro nas eleições parlamentares de 2015 e possui profundas raízes políticas, sociais e econômicas como consequência do desgaste do modelo adotado por Hugo Chávez lastreado na indústria do petróleo e gás natural, estabelecendo uma crise do modelo petroleiro rentista.<sup>267</sup>

Na seara econômica, no ano de 2014, o preço do petróleo sofre uma grande queda em razão da desaceleração da economia chinesa, o aumento do mercado de produção de óleo e gás nos EUA pelo método *fracking* que consiste no fraturamento hidráulico de rochas, bem como a recusa do Irã e da Arábia Saudita em assinar um acordo no sentido de redução da produção do petróleo naqueles países. Igualmente, a Venezuela registrou uma diminuição significativa na produção de petróleo, atingindo o pior nível em mais de 30 anos, bem como a Petróleos de Venezuela S.A - PDVSA, principal estatal na gestão da exploração no país, sofre com a má gestão, ausência de investimentos e alto grau de corrupção. Ademais, a criação da Petrocaribe ainda com Hugo Chavez para fornecimento de petróleo a preços inferiores aos países do Caribe aliados do governo venezuelano contribuiu ainda mais para o aprofundamento da crise, uma

<sup>264</sup> SASSEN, Saskia. The Economic Determinants of International Migration. IN: GIBNEY, Matthew; HANSEN, Randall. (ed.). *Immigration and Asylum: From 1900 to the present*. Oxford: ABC-CLIO, 2005, p. 155-164.

<sup>265</sup> BINGHAM, John K. Priorizando necessidades: uma abordagem baseada em direitos para as migrações mistas. ACNUR/IMDH. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.5, n. 5, p. 41-60. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010, p. 43.

<sup>266</sup> FELLER, Erika. Asylum, Migration and Refugee Protection: realities, myths and promises of things to come. IN: *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, Issue 3-4. Oxford University Press, p. 509-536, 2006, p. 515.

<sup>267</sup> LANDER, Edgardo. *Venezuela: Terminal Crisis of the Rentier Petro-State?* Disponível em: [https://www.cetri.be/IMG/pdf/venezuela\\_terminal\\_crisis\\_of\\_the\\_rentier\\_petro-state\\_model.\\_with\\_very\\_minor\\_changes\\_0.pdf](https://www.cetri.be/IMG/pdf/venezuela_terminal_crisis_of_the_rentier_petro-state_model._with_very_minor_changes_0.pdf). Acesso em: 3 de jan. 2019.

vez que países como Jamaica e República Dominicana optaram por buscar outros contratos para o seu abastecimento.<sup>268</sup>

Nesse sentido, a dívida externa aumentou em cinco vezes, incluindo os títulos de dívida pública emitidos pelo Governo e PDVSA, bem como os créditos com China e Rússia. Em 2017, a economia do país é atingida por sanções impostas pelo Governo dos EUA que proibiram a realização de transações com títulos da dívida venezuelana e a compra de bônus da estatal petrolífera PDVSA e em maio de 2018, após reeleição de Maduro, essas sanções foram aprofundadas. No cenário atual, a inflação na Venezuela é tão grande que o Bolívar venezuelano vale 6,8 menos do que a moeda que circula no jogo *World of Warcraft*<sup>269</sup>, bem como já é possível observar a ausência de cédulas circulando, uma vez que se passou a exigir de cada vez mais dinheiro para adquirir os bens necessários. A estimativa é que a inflação no país pode chegar a mais de 1.000.000%, devido ao aumento diário de 4%, impulsionando ainda mais a crescente de pessoas na linha de pobreza que atualmente já ultrapassa os 87% da população do país de pouco mais de 30 milhões de habitantes.<sup>270</sup>

No âmbito político, em dezembro de 2015, a oposição ganhou as eleições parlamentares na proporção de 2/3, entretanto, a posse dos Deputados foi contestada judicialmente, gerando embates entre Legislativo e Judiciário. Nesse caso, a oposição acusou os poderes Executivo e Judiciário de praticar uma espécie de “golpe” ao impedir a posse de 22 Deputados eleitos.<sup>271</sup> Igualmente, as medidas de nacionalização e expropriação de empresas/propriedades rurais surtiram efeitos adversos que prejudicaram o desenvolvimento da indústria local, forçando o setor privado a substituir sua produção própria pelas importações subsidiadas pelo o governo. Ademais, a política de controle de preços para manter a inflação artificialmente estável também foi um fator relevante para o aumento da dependência das importações, principalmente de alimentos e medicamentos, mas que também incluía peças de reposição e pneus para o sistema local de Metrô por exemplo. Com o tempo, a diminuição dos recursos destinado à importação

---

<sup>268</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país vizinho ao colapso econômico e à maior crise de sua história. *BBC News Brasil*, São Paulo e Londres, de 22 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 3 de jan. 2019.

<sup>269</sup> MASSAO, Lucas. Moeda de “World of Warcraft” vale 7 vezes mais que o dinheiro da Venezuela. *Super Interessante*, de 4 de julho de 2018. Disponível em: <https://super.abril.com.br/blog/combo/moeda-de-world-of-warcraft-vale-7-vezes-mais-que-dinheiro-da-venezuela/>. Acesso em 3 de jan. 2018.

<sup>270</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país vizinho ao colapso econômico e à maior crise de sua história. *BBC News Brasil*, São Paulo e Londres, de 22 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 3 de jan. 2019.

<sup>271</sup> SIMÕES, Gustavo da Frota. A mudança do perfil do imigrante venezuelano em Roraima e o aumento da xenofobia. IN: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coord). *Migrações Fronteiriças*. UNICAMP: Campinas, p. 386-393, 2018, p. 388.

resultou no desabastecimento generalizado, agravando a ausência de insumos no país, em especial, alimentos e medicamentos.<sup>272</sup>

Em 2017, a Venezuela solicitou seu desligamento da Organização dos Estados Americanos – OEA, uma vez que considerava que a organização é dominada por “forças imperiais norte americanas. Em maio de 2018, Maduro foi reeleito numa eleição polêmica e altamente contestada interna e externamente, sendo inclusive realizado o pedido de suspensão da Venezuela na OEA por diversos países, dentre os quais estão Brasil, EUA, Argentina, Canadá, Peru e México, em razão da ilegitimidade democrática da reeleição que fere a Carta Democrática Interamericana.<sup>273</sup> O Parlamento venezuelano inclusive já se manifestou quanto à ilegitimidade deste próximo mandato de Maduro entre 2019 e 2025, revelando a crise político-institucional que abala o país.<sup>274</sup> Essa declaração surge imediatamente após o pronunciamento do “Grupo Lima” quanto ao não reconhecimento de um novo mandato de Maduro. Esse grupo foi criado por iniciativa do Peru e tem por finalidade pressionar o reestabelecimento da democracia na Venezuela, sendo composto por Brasil, Peru, Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Panamá e Paraguai.<sup>275</sup>

Nesse contexto, o âmbito social é atingido em consequência da crise nas dimensões política e econômica da Venezuela e, assim, a cesta básica para uma família de cinco pessoas custava 60 vezes mais que o salário mínimo ainda em dezembro de 2017.<sup>276</sup> O descontentamento da população em razão da escassez de insumos gerou uma série de manifestações que resultaram na prisão de mais de 12.949 pessoas de 1º de janeiro de 2014 até 30 de novembro de 2018, sendo 509 pessoas presas arbitrariamente devido a motivação política.<sup>277</sup> A Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH emitiu a Resolução 2/18 sobre a situação na Venezuela, em março de 2018, na qual considera que as massivas violações

<sup>272</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país vizinho ao colapso econômico e à maior crise de sua história. *BBC News Brasil*, São Paulo e Londres, de 22 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 3 de jan. 2019.

<sup>273</sup> CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país vizinho ao colapso econômico e à maior crise de sua história. *BBC News Brasil*, São Paulo e Londres, de 22 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 3 de jan. 2019.

<sup>274</sup> PRESSE, France. Parlamento venezuelano rejeita legitimidade de 2º mandato de Maduro. *GI Mundo*, de 5 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/05/parlamento-venezuelano-rejeita-legitimidade-de-2o-mandato-de-maduro.ghtml>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>275</sup> SEVERIANO, Alan. Grupo de Lima não reconhecerá governo de Maduro se assumir novo mandato. *TV Globo, GI*, Lima, de 4 de janeiro de 2019. Disponível: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/04/grupo-de-lima-nao-reconhecera-governo-de-maduro-se-assumir-novo-mandato.ghtml>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>276</sup> ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2017/2018: O Estado dos Direitos Humanos no mundo*. Amnesty International: Londres, 2018, p. 252. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>277</sup> ROMERO, Alfredo; SANTOMÉ, Gonzalo Himiob. *Reporte sobre la represión en Venezuela*. FORO PENAL: Caracas, novembro de 2018. Disponível em: <https://foropenal.com/2018/12/16/reportesobre-la-represion-en-venezuela-noviembre-2018/>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

aos direitos humanos no país, bem como a crise alimentar e sanitária, são fatores que forçam a migração dos venezuelanos para outros países nos últimos anos, sendo esta uma estratégia de sobrevivência para permitir a essas pessoas a preservação de direitos como a vida, integridade pessoal, liberdade, saúde, alimentação etc.<sup>278</sup>

Ademais, a CIDH salienta nessa resolução 2/18 a condição de deslocamento forçado também em razão da ausência de segurança e perseguições políticas no país, bem como alerta acerca do fechamento de fronteiras decretado pelo Governo venezuelano em relação à Colômbia, em agosto de 2015, Brasil, em dezembro de 2016, e Aruba, Coração e Bonaire, em janeiro de 2018, como uma das medidas da Declaração do Estado de Exceção. Diante dessa situação a CIDH reconheceu nessa resolução 2/18 a importância das mais variadas medidas adotadas pelos países no acolhimento dessas pessoas, desde o reconhecimento do *status* de refugiados com fundamento na definição ampliada pela Declaração de Cartagena à concessão de vistos e permissões de residência temporária. Por fim, cumpre destacar o posicionamento positivo da CIDH nessa resolução quanto ao reconhecimento do *status* de refugiado dos venezuelanos, instando os Estados membros da OEA a:

1. Garantir o reconhecimento da condição de refugiado às pessoas venezuelanas com medo fundado de perseguição em caso de retorno a Venezuela ou que consideram que sua vida, integridade física ou liberdade pessoal estariam ameaçadas devido à situação de violência, violações massivas de direitos humanos e perturbações graves da ordem pública, nos termos da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Esse reconhecimento deve ocorrer por meio de procedimentos justos e eficientes que garantam o direito de todos os solicitantes de asilo a receber assistência para satisfazer necessidades básicas ou lhes permitir trabalhar para seu auto sustento durante o estudo de sua solicitação. [...]
2. Diante da eventual chegada de movimentos massivos de pessoas venezuelanas a fronteiras de outros países, considerar a adoção de respostas coletivas de proteção às pessoas venezuelanas, tais como a possibilidade de realizar a determinação para o reconhecimento da condição de refugiado *prima facie* ou de maneira grupal, o que implica o reconhecimento coletivo o em grupo de pessoas como refugiadas, sem necessidade de uma avaliação individualizada.
3. Garantir o ingresso ao território de pessoas venezuelanas para buscar proteção internacional ou para satisfazer necessidades humanitárias urgentes, incluindo o reconhecimento da condição de refugiado. Ademais, se devem adotar medidas dirigidas a garantir a reunião familiar das pessoas venezuelanas com suas famílias.

Em suma, percebe-se que a CIDH reconhece a condição de refugiados dos venezuelanos com fundamento na definição ampliada da Declaração de Cartagena, uma vez que demonstrada exaustivamente a situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos, tanto em razão dos conflitos e crise político-institucional no país quanto na escassez de alimentos,

---

<sup>278</sup> CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Resolução 2/18. Migração forçada de pessoas venezuelanas*. 167º período de sessões. Bogotá, 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

medicamentos e insumos em geral, decorrente da fragilidade econômica que impulsiona a inflação e cada vez mais torna inviável a sobrevivência de mais pessoas.

Conforme os últimos dados divulgados pelo ACNUR, estima-se que mais de 1,5 milhões de venezuelanos tenham deixado o país, dos quais 375,174 são solicitantes de refúgio em diversos países, enquanto cerca de 958,965 foram acolhidos por outras formas diversas do refúgio no intuito de regularizar a situação migratória, sendo em alguns casos a permissão para residência provisória estendida por 1 a 2 anos. As estimativas do órgão são de que apenas na Colômbia, por exemplo, residam cerca de 600.000 venezuelanos e, por dia, chegam cerca de 4.000, dos quais metade permanece em território colombiano e os demais se dirigem ao Equador.<sup>279</sup>

Desde 2016, o Brasil tem sido um dos países de destino e trânsito para os venezuelanos deslocados. estima-se que cerca de 800 venezuelanos estejam cruzando a fronteira todos os dias em Pacaraima no Estado de Roraima e, até março de 2018, foram estimados cerca de 70 mil venezuelanos vivendo em Boa Vista, equivalendo-se a 10% da população da desta cidade, destes foram regularizados 32.744 solicitantes de refúgio e 27.804 obtiveram a residência temporária. Considerando essa situação, o ACNUR elaborou um primeiro plano de resposta à crise humanitária na Venezuela para 2018 sob sua coordenação, solicitando um financiamento inicial de U\$ 46 milhões, dos quais cerca de U\$ 7,5 milhões seriam destinados às operações no Brasil.<sup>280</sup> No entanto, o órgão reformulou o plano para o ano de 2019, solicitando a soma de U\$ 737.611.318,00, considerando a previsão de 5,3 milhões de refugiados e migrantes venezuelanos, uma vez que mais de 5.000 mil venezuelanos cruzam diariamente as fronteiras e pressionam cada vez mais a capacidade de acolhimento dos países, aumentando a quantidade de pessoas em situação migratória irregular, bem como a presença do risco de xenofobia. No caso do Brasil, o ACNUR pretende destinar U\$ 56 milhões do montante solicitado, estimando que o plano poderá beneficiar cerca de 180.000 mil refugiados e migrantes venezuelanos no país, uma vez que a previsão é, aproximadamente, mais 86.500 mil venezuelanos cruzando a fronteira brasileira em 2019, totalizando cerca de 190.000 mil venezuelanos até o final deste ano. Nesse sentido, o plano elaborado estabelece as estratégias de alocação dos recursos que serão destinados visando o aprimoramento da capacidade de acolhimento do país, desde a

---

<sup>279</sup> UNHCR. *Operation Portal: Refugees Situation. Venezuela Situation*. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

<sup>280</sup> UNHCR. *Venezuela Situation: responding to the need of people displaced from Venezuela*. Supplementary Appeal. Relatório. Março, 2018. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63088>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

atuação direta em assistência emergencial ao acesso à regularização, bem como auxílio nas áreas relativas à efetividade de direitos humanos como trabalho, moradia, saúde, educação.<sup>281</sup>

Ainda em 2018, com intuito de oferecer uma resposta efetiva à crise no Estado de Roraima devido ao constante ingresso de venezuelanos no Estado, o Governo brasileiro procedeu com a abertura de crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa no valor de R\$ 190 milhões por meio da edição da Medida Provisória nº 823 em 9 de março de 2018.<sup>282</sup> Nesse sentido, também foi editada a Medida Provisória nº 820/2018, convertida na Lei Federal nº 13.684 de 21 de junho de 2018 que trata das medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, prevendo dentre outras medidas, por exemplo, a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade (Regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.286/2018),<sup>283</sup> bem como a prioridade pelos procedimentos e formas de transferências de recursos e de contratação mais céleres previstos no ordenamento jurídico vigente, permitindo a contratação direta por Estados e Municípios receptores de fluxo migratório, nos termos do art. 24, IV da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações).<sup>284</sup>

Ademais, em agosto de 2018, o Governo venezuelano ameaçou realizar o corte no fornecimento de energia para Roraima, o qual é fornecido por meio da Estatal venezuelana Corpoelec, em razão de uma dívida equivalente a U\$ 30 milhões. O Estado é o único no país que não é ligado ao Sistema Interligado Nacional – SIN e o Governo brasileiro tenta alternativas para solucionar a questão. Em suma, o que impediu o pagamento está relacionado com as sanções impostas à Venezuela pelos EUA, uma vez que o Banco ao qual está vinculada a conta

---

<sup>281</sup> UNHCR. *Regional and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela – RMRP*. January – December 2019. Disponível em:

[https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP\\_Venezuela\\_2019\\_OnlineVersion.pdf](https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP_Venezuela_2019_OnlineVersion.pdf). Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>282</sup> BRASIL, Medida Provisória nº 823 de 9 de março de 2018. *Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica*. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm). Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>283</sup> BRASIL, Decreto Federal nº 9.286 de 15 de fevereiro de 2018. *Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária*. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm). Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>284</sup> BRASIL, Lei Federal nº 13.684 de 21 de junho de 2018. *Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm). Acesso em 6 de jan. 2019.

da Estatal venezuelana teria recusado o pagamento, supostamente, por receio de sofrer alguma punição do Banco Central Americano (*Federal Reserve*).<sup>285</sup>

Nesse contexto, uma das soluções propostas é a integração do Estado ao sistema nacional por meio da construção de uma linha de transmissão entre Manaus – Boa Vista, entretanto, as obras estão paralisadas desde 2013 em razão de uma ação do Ministério Público Federal – MPF, sob o fundamento de que a linha de transmissão passa irregularmente pela reserva indígena Waimiri-Atroari, os quais não aceitam a realização da obra alegando que esta pode causar impactos ambientais e riscos à sobrevivência da comunidade, bem como não foram realizados os estudos prévios para implantação da linha. A ação tem por fundamento a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT que estabelece a necessidade de consulta prévia aos povos indígenas, por meio de suas instituições representativas, quando medidas legislativas ou administrativas forem suscetíveis de afetá-los diretamente.<sup>286</sup> O caso tramita no Supremo Tribunal Federal – STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.905 proposta pela Governadora de Roraima à época, Suely Campos, a qual questiona a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 143/2002 e Decreto nº 5.051/2004, responsáveis pela internalização dos dispositivos da Convenção da OIT no país. Os fundamentos da ação são os prejuízos estruturais e ao desenvolvimento socioeconômico do Estado de Roraima acarretados pelo condicionamento da execução da obra à consulta prévia, fato este que, em tese, violaria os arts. 1º, I e IV; 4º, I; 20, XI; 21, IX; 43, caput; 48, IV e V; 58, § 2º, VI; 170, I e VII; e 231, da Constituição Federal.<sup>287</sup>

Diante de todo esse contexto de caos econômico e social em Roraima, o Estado de Roraima ingressou com uma Ação Civil Originária no STF, solicitando a adoção de atuação efetiva da União na fronteira entre Brasil e Venezuela a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado continue a produzir efeitos negativos ao Estado, bem como a obrigação de fazer consistente na promoção de medidas administrativas na área de controle policial, saúde e

---

<sup>285</sup> RITTNER, Daniel. Venezuela pode cortar energia de Roraima. *Valor Econômico*, Brasília em 24 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5766275/venezuela-pode-cortar-energia-de-roraima#>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>286</sup> BRASIL, Ministério Público Federal. *A pedido do MPF, Justiça confirma decisão que anulou licença prévia para obras do Linhão de Tucuruí*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/a-pedido-do-mpf-justica-confirma-decisao-que-anulou-licenca-previa-para-obras-do-linhao-de-tucuru>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>287</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.905/RR*. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Governadora do Estado de Roraima, tendo por objeto o Decreto Legislativo 143/2002 e o Decreto 5.051/2004 do Presidente da República. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de março de 2018. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=ADI&numero=5905&origem=AP>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

vigilância sanitária, além de compensações financeiras. No caso, a Min. Rosa Weber negou o pedido de fechamento temporário de fronteira e a consequente limitação de entrada dos imigrantes venezuelanos no Brasil, uma vez que tais medidas contrariariam a Constituição Federal de 1988, bem como o conjunto de Tratados/Convenções ratificados.<sup>288</sup>

Igualmente, o Governo brasileiro editou o Decreto Federal nº 9.602 de 8 de dezembro de 2018 determinando a intervenção federal no Estado de Roraima até 31 de dezembro de 2018, com objetivo de conter o grave comprometimento da ordem pública, nomeando como Interventor o Governador eleito Antônio Denarium.<sup>289</sup> Em declaração pública, o Interventor afirmou que adotaria medidas para restringir a entrada de venezuelanos no Brasil, uma vez que não haveria estrutura necessária para atender a demanda cada vez maior de imigrantes.<sup>290</sup> Ademais, o Estado de Roraima decretou Estado de Calamidade Pública logo após o fim da intervenção federal, no dia 2 de janeiro de 2019, criando o chamado “gabinete de crise” para gerenciar a situação no Estado, a qual abrange os impactos da migração venezuelana, bem como vedando a realização de despesas que possam ser dispensadas e a concessão de gratificações, viagens, diárias, horas extras, ou outros tipos de despesas que venham a comprometer a folha de pagamento, durante um período de vigência equivalente a 180 dias, podendo a medida ser prorrogada por igual período.<sup>291</sup>

Um exemplo desses impactos ocorre no já deteriorado sistema de saúde pública do Estado, o qual ainda em 2016 apresentava déficit de 170 leitos considerando o atendimento somente destinado à população local. Apenas no ano de 2016 foram registrados mais de 7.600 venezuelanos atendidos, divididos entre o Hospital Geral de Roraima, principal instalação de saúde presente no Estado e responsável por cerca de 80% do atendimento à população adulta, o Hospital Materno-Infantil Nossa Senhora de Nazareth, bem como no hospital de Pacaraima

---

<sup>288</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Civil Originária nº 3.121/RR*. Ação Cível Originária ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, em que pleiteada a concessão de tutela antecipada para ordenar à requerida a imediata atuação na área de fronteira Brasil/Venezuela, a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores à sociedade brasileira, em específico no Estado de Roraima. Relatora: Min. Rosa Weber, 23 de agosto de 2018. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=ACO&numero=3121&origem=AP>. Acesso em: 7 de jan. 2019.

<sup>289</sup> BRASIL, Decreto Federal nº 9.602 de 8 de dezembro de 2018. *Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9602.htm). Acesso em: 6 de jan. 2019.

<sup>290</sup> FERREIRA, Victor. 'Vamos restringir a entrada dos venezuelanos no Brasil', diz interventor. *Globonews*, Boa Vista em 9 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/09/interventor-em-roraima-diz-que-vai-trabalhar-para-restringir-entrada-de-venezuelanos.ghtml>. Acesso em: 7 de jan. 2019.

<sup>291</sup> COSTA, Emily. Mais de 16 mil venezuelanos pedem refúgio em Roraima em seis meses, diz PF. *GI Roraima*, Boa Vista, de 11 de julho de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/mais-de-16-mil-venezuelanos-pedem-refugio-em-roraima-em-seis-meses-diz-pf.ghtml>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

que atende a região fronteiriça e, somente neste último, constatou-se que aproximadamente 80% dos pacientes são venezuelanos. Diante dessa situação de pressão e aumento de custos para o sistema de saúde do Estado, insumos essenciais ao atendimento médico como gases, soros intravenosos, seringas, bem como medicamentos básicos como o paracetamol apresentam estoques em estado crítico.<sup>292</sup>

Contudo, a despeito da efetivação ou não de uma espécie de fechamento de fronteiras por parte da própria Venezuela ou do Brasil, o fato é: os venezuelanos que solicitam refúgio no Brasil desde 2016 ainda não obtiveram qualquer resposta do CONARE quanto ao deferimento ou indeferimento das solicitações realizadas.<sup>293</sup> Nesse contexto, salienta-se que as permissões de residência concedidas aos venezuelanos não estão fundamentadas na acolhida humanitária constante no art. 14, I, “c”, §3º da Lei Federal nº 13.445/2017, mas na Resolução Normativa nº 126 do CNIg de março de 2017, a qual previa a possibilidade de concessão de residência temporária a nacionais de países fronteiriços pelo prazo máximo de 2 anos que não fossem ainda contemplados pelo Acordo de Residência do Mercosul e, depois, substituída pela Portaria Interministerial Nº 9, de 14 de março de 2018.<sup>294</sup>

No entanto, conforme o art. 6º-B da Resolução Normativa nº 26/2018 do CONARE, quando o solicitante obtém, durante o curso do pedido, residência no Brasil, o CONARE poderá declarar extintos, sem resolução do mérito, os processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado dessas pessoas. A norma prevê, ainda, o pedido de reconsideração da decisão, no prazo de 15 dias contados do recebimento da notificação da decisão.<sup>295</sup> Embora o CONARE tenha debatido a questão do enquadramento desses solicitantes venezuelanos no art. 1º, III da Lei nacional de refúgio, relativo à situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos, durante a 128ª Reunião Ordinária do órgão, no dia 27 de abril de 2018, não se obteve consenso acerca da matéria, sendo sugerida a sua retomada em momento futuro.<sup>296</sup> Nesse sentido, a situação dos venezuelanos reforça uma dificuldade das autoridades brasileiras

---

<sup>292</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. Venezuela: Crise humanitária alastra-se para o Brasil. Washington, 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>. Acesso em 7 de mar. 2019.

<sup>293</sup> COSTA, Emily. Roraima decreta estado de calamidade financeira. *G1 Roraima*, Boa Vista, em 3 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/01/03/roraima-decreta-estado-de-calamidade-financeira.ghtml>. Acesso em: 7 de jan. 2019.

<sup>294</sup> MILESI, Rosita; COURY, Paula; ROVERY, Julia. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. IN: *Aedos, Porto Alegre*, v. 10, n. 22, p. 53-70, Ago. 2018, p. 54.

<sup>295</sup> BRASIL, Resolução Normativa nº 26 do CONARE, de 29 de março de 2018. *Altera a Resolução Normativa nº 18 do CONARE para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/resolucao-normativa-n-26-conare-1.pdf>. Acesso em: 7 de jan. 2019.

<sup>296</sup> BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Atas da 128ª e 129ª Reuniões Ordinárias do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

quanto à aplicação da definição ampliada de refugiado inserida no art. 1º, III lei nacional de refúgio, uma vez que a concessão de visto humanitário prevista no art. 14, I, “c”, §3º lei de migrações possui como um de seus fundamentos a grave violação de direitos humanos, ou seja, similar ao do reconhecimento do *status* de refugiado por grave e generalizada violação aos direitos humanos.

No caso, essa aparente sobreposição de normas confunde e fragiliza o sistema de proteção aos refugiados, em razão da ampliação da discricionariedade das autoridades públicas para atribuir um grau de proteção maior – reconhecimento do *status* de refugiado – ou menor – concessão de visto humanitário – aos deslocados forçados que solicitam o refúgio em razão de graves violações aos direitos humanos. Nesse ponto, Malhke<sup>297</sup> atribui essa condição ao fato de que a extensão da amplitude do conceito de refugiado é determinada por um órgão vinculado aos interesses do Estado, ou seja, o CONARE por ter a competência específica na interpretação e aplicação da legislação de refúgio no país também exerce um papel político e de convergência aos interesses do Estado no reconhecimento ou não do *status* de refugiados, em especial, no caso da definição ampliada quanto à violação aos direitos humanos.

Por essa perspectiva, percebe-se uma tendência das autoridades brasileiras em encontrar alternativas diversas do reconhecimento do *status* de refugiado aos venezuelanos e, em tese, prevenindo uma eventual responsabilização internacional pelo não cumprimento dos compromissos assumidos em relação à proteção de refugiados. Nesse sentido, Catherine Dauvergne aponta que esse tipo de movimento destinado a limitar o alcance do Direito dos Refugiados evidencia a aceitação dos Estados de que as obrigações internacionais possuem caráter vinculante.<sup>298</sup> É assim que se apresenta o atual cenário relativo aos solicitantes de refúgio no sistema nacional de proteção aos refugiados. Contudo, obviamente, a questão relativa ao número de refugiados reconhecidos/reassentados no país, bem como o processo de solicitação atual, além de alçar discussões acerca das garantias e efetividade relacionada aos direitos humanos e, conseqüentemente, ao Direito Internacional dos Refugiados, também passa por uma questão de soberania/segurança nacional, tanto no sentido de manutenção da ordem pública em determinadas regiões quanto na prevenção de ameaças à segurança interna do país. Dessa forma, o tópico seguinte será utilizado de modo a apresentar as considerações e

---

<sup>297</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 254.

<sup>298</sup> DAUVERGNE, Catherine. *Making People Illegal: What globalization means for migration law*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 50-68.

conclusões realizadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU acerca desse tema no âmbito nacional.

#### 4.1.2. A questão da soberania/segurança nacional: O relatório do Tribunal de Contas da União

De fato, a temática dos refugiados envolve a discussão acerca da soberania/segurança nacional de um Estado e, devido a esta perspectiva inerente à política interna de um país, existe a possibilidade de governos perceberem os fluxos de refugiados como uma ameaça a sua segurança nacional.<sup>299</sup> Nesse contexto, a evidente necessidade de proteção aos refugiados capaz de assegurar efetividade aos tratados e convenções internacionais caminha lado a lado e se contrapõe ao aumento da criação e inserção de medidas restritivas à entrada de imigrantes pelos Estado as quais, por vezes, tem por finalidade dificultar que os indivíduos possam solicitar o refúgio em determinado território.

No caso do Brasil, tal premissa não se apresenta de maneira diversa e a questão relativa à soberania/segurança nacional também constitui a estrutura normativa desenvolvida pelo país destinada à proteção dos refugiados. Conforme já explicitado no decorrer deste trabalho, a Lei Federal nº 9.474/97 apresenta hipóteses em que essas questões seriam aplicadas que, em resumo, tratam da impossibilidade de solicitação de refúgio, nos termos do art. 7º, §2º, as condições de expulsão de refugiados, constantes no art. 36, bem como a condição de perda do *status* de refugiado inserida no art. 39, III.<sup>300</sup>

Nesse sentido, em razão do enfrentamento da crise migratória na Europa e a possibilidade de seus efeitos no Brasil, bem como dos fluxos migratórios que estão ocorrendo na América Latina, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou, no período de 2016 a 2017, auditoria operacional para avaliar os aspectos de governança da política brasileira de imigração. O TCU apresentou relatório indicando que a forma como é interpretado o instituto do refúgio no país aliada à ausência de informações essenciais para uso nos processos relativos à entrada/saída de estrangeiros comprometem a segurança nacional. De acordo com o órgão, constata-se ausência efetiva de um controle de entrada de pessoas capaz de identificar indivíduos que possam ser considerados nocivos à ordem pública ou aos interesses nacionais, ou mesmo aqueles que foram condenados ou processados em outros países por crime doloso e,

---

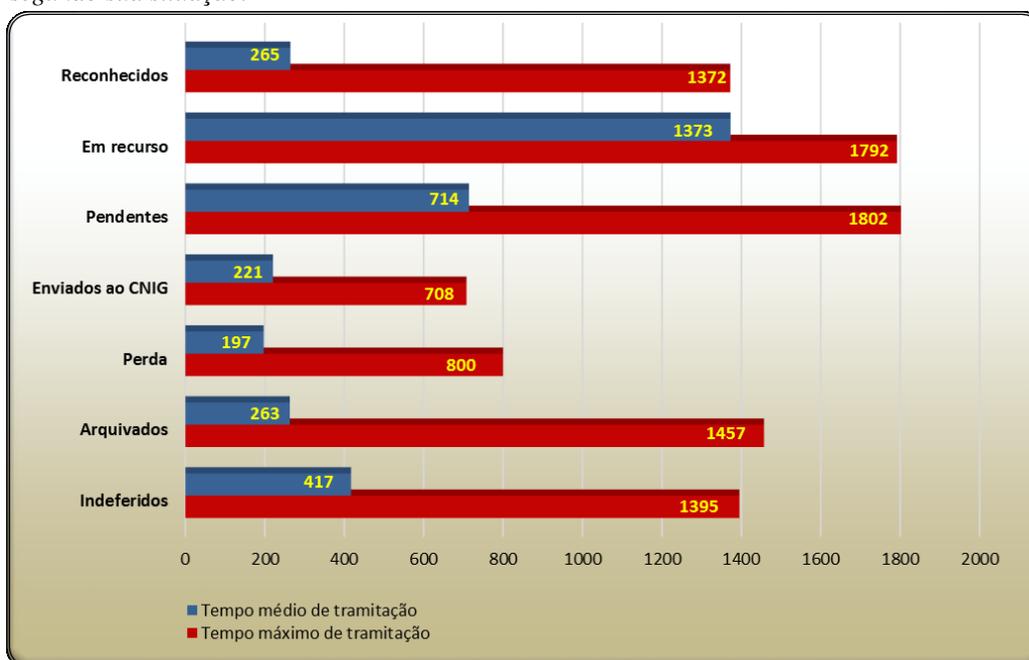
<sup>299</sup> LOESCHER, Gil. *Beyond Charity: international cooperation and global refugee crisis*. New York: Oxford University Press, 1996, p. 8.

<sup>300</sup> BRASIL, Lei Federal nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

consequentemente, não havendo impedimentos para que essas pessoas solicitem refúgio no país e permaneçam em território nacional.<sup>301</sup>

Ademais, o TCU ressalta que a demora de até 5 anos na análise dos processos de refúgio pelo CONARE, período verificado durante a realização da auditoria operacional, contribui para o aumento do risco à segurança nacional, uma vez que a partir do protocolo do pedido de refúgio os solicitantes permanecem em território nacional, passando a ter direito de obter o Cadastro de Pessoa Física – CPF, Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS com prazo de validade prorrogável sempre em correspondência com a validade do mencionado protocolo, bem como passaporte brasileiro, mesmo antes do julgamento de seu pedido de refúgio pelo CONARE. Nesse contexto, o TCU apresenta gráfico que demonstra a escala média e máxima de tempo de tramitação de processos de refúgio no CONARE, o qual é reproduzido abaixo:<sup>302</sup>

Figura 11 – Tempos médios e máximos (em dias) de tramitação de processos de refúgio no CONARE segundo sua situação.



Fonte: Confeccionado pelo TCU a partir de informações fornecidas pelo CONARE.

A figura acima representa as seguintes situações: 1) Reconhecidos – Processos em que o solicitante se encaixa nas cláusulas do artigo 1º da lei 9.474/1997 e teve concedido o refúgio;

<sup>301</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *TC nº 013.566/2016-4: Relatório em Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=12543466&codPapelTramitavel=57152448>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

<sup>302</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1967/2017*. Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração. Rel. Min. Augusto Nardes, 6 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E39AE45015E7C25F1605B9C&inline=1>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

2) Em recurso – Processos indeferidos pelo CONARE, que estão em fase de recurso. O tempo foi contado desde data da solicitação até a data de criação do arquivo pelo CONARE, 22/12/2016; 3) Pendentes – Processos em que há solicitações pendentes de qualquer fase processual, como entrevista, parecer, julgamento, etc.; 4) Enviados ao CNIg - Casos que não se encaixam na lei de refúgio brasileira, mas o CONARE enviou os processos ao CNIg por entender que este possa realizar a regularização. O tempo foi contado desde a solicitação até o envio ao CNIg; 5) Perda - Casos em que o cidadão perdeu o *status* de refugiado por alguma conduta elencada no artigo 39 da lei 9.474/1997; 6) Arquivados - Casos em que o solicitante desistiu ou incorreu em alguma falta, como viagem para fora do País sem prévia comunicação; Indeferidos - Casos em que o solicitante não se encaixa nas cláusulas do artigo 1º da lei 9.474/1997.

Com fundamento nessas informações, o TCU constatou a potencial utilização do instituto do refúgio no Brasil por pessoas que, em tese, sequer o poderiam solicitar em razão do risco inerente à segurança nacional, uma vez que a legislação permite a omissão de dados e impossibilitaria a Polícia Federal de cumprir seu papel estipulado no art. 144, §1º, II, III e IV da Constituição Federal de 1988, condizente na prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas, contrabando e descaminho, bem como o efetivo exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária, de fronteiras e judiciária da União. O órgão destaca a Resolução nº 18/2014 do CONARE como uma das principais causas da situação de risco atual, tendo em vista que esta resolução é a responsável por permitir o acesso ao procedimento de refúgio sem que haja necessidade de demonstração prévia de quaisquer dos requisitos constantes no art. 1º da Lei Federal nº 9.474/97.<sup>303</sup>

Nesse ponto em específico é preciso cautela quanto à implementação de medidas a fim de evitar deportações/devoluções sumárias por parte da Polícia Federal sem a devida análise acurada do caso, uma vez que pode impactar diretamente na inobservância ao princípio do *non-refoulement*. O caso relatado no capítulo anterior deste trabalho relativo à solicitante de origem Filipina flagrada ainda no aeroporto por tráfico de drogas, no qual foi garantido o princípio em questão devido à comprovação de risco de vida no caso concreto, apesar de não reconhecido o *status* de refugiado, ilustra claramente essa necessidade de análise por meio de corpo técnico adequado.

---

<sup>303</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1967/2017*. Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração. Rel. Min. Augusto Nardes, 6 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E39AE45015E7C25F1605B9C&inline=1>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

Em suma, na avaliação realizada pelo órgão, o instituto do refúgio no país apresenta potencial elevado de ser utilizado de forma estratégica por imigrantes irregulares, os quais em sua maioria são classificados como migrantes econômicos e constituem a maioria das solicitações de refúgio negados no país em 2017, conforme já exposto no tópico anterior.<sup>304</sup> Assim, o TCU avalia que uma das causas para esse problema seria o modelo de procedimento de determinação do *status* de refugiados implementado no Brasil, uma vez que permite a permanência do solicitante até o pronunciamento final quanto ao seu pedido pelas autoridades brasileiras, incluindo a manifestação do judiciário se for o caso.

Nessa perspectiva, o relatório do TCU destaca o fato de que a política migratória e de refúgio no Brasil é realizada por meio da edição de resoluções normativas oriundas tanto do CONARE quanto do CNIg, caracterizando uma fragilidade das políticas instituídas e, conseqüentemente, instabilidade jurídica da situação dos estrangeiros que são abrangidos por essas normas infralegais. Na visão do órgão, a atuação reativa e sem estratégia por meio da edição de resoluções normativas, além de revelar a ausência de uma política migratória e de refúgio, contribui para o aumento da imigração irregular, uma vez que não se consideram fatores como a preparação adequada para recepção de estrangeiros como ocorreu, por exemplo, no Estado do Acre que registrou aumento substancial de imigrantes no ano de 2013 quando da chegada de 10.779 haitianos. Nesse exemplo, ainda, o TCU destaca que durante o período de 5 anos de vivência dessa situação no Estado do Acre, este em nenhum momento dispôs de equipe técnica suficiente para prestar atendimento adequado, tampouco capaz de identificar algum tipo de risco em razão da possibilidade de doenças trazidas pelos estrangeiros. Nesse contexto, percebe-se que o TCU relata um risco à soberania/segurança nacional também quanto a capacidade de recepção diante de um fluxo muito elevado de pessoas, bem como em relação aos possíveis agentes biológicos capazes de desencadear situações de epidemias que estas pessoas possam trazer ao território nacional, conforme definido no Acórdão nº 1967/2017:

[...]

3. A dinâmica do atual mundo globalizado tem exigido dos países um aprimoramento de suas políticas de governança de fronteiras e de migração. A crise migratória enfrentada pela Europa e seu provável transbordamento para além dos limites daquele continente, assim como aos fluxos que ocorrem na América Latina e os deslocamentos de populações que enfrentam situações difíceis, acabam por inserir na agenda das Nações um novo olhar sobre a questão.

4. É imprescindível que os órgãos e entidades públicos responsáveis contribuam com sugestões de aperfeiçoamento para que as políticas públicas afetas à área sejam consistentes a fim de permitir melhor intercâmbio com populações de outros países, sem expor o Brasil a riscos próprios de um processo de imigração descontrolado que

---

<sup>304</sup> BAZZO, Gabriela. Maioria dos pedidos de refúgio negados pelo Brasil é motivada por razões econômicas. *GI, Mundo*, em 3 de março de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/maioria-dos-pedidos-de-refugio-negados-pelo-brasil-e-motivada-por-razoes-economicas.ghtml>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

ponha em dificuldades a segurança nacional, a exemplo de doenças, terrorismo, tráfico de armas e de drogas.

5. Com esse intuito, este Tribunal realizou a presente fiscalização para avaliar o estágio de governança das políticas de controle migratório adotadas pelo Brasil e aferir em que medida o país dispõe de um planejamento eficaz e de ações concretas para direcionar eventuais fluxos migratórios.<sup>305</sup>

Nesse aspecto, pode-se igualmente correlacionar esta situação aos solicitantes de refúgio venezuelanos exposta anteriormente. De acordo com dados apurados pela *Human Rights Watch*, as patologias mais frequentes entre os venezuelanos que procuraram o Sistema Único de Saúde – SUS em Roraima são *AIDS*, tuberculose, dengue e malária, sendo os venezuelanos, apenas nesta última, representantes de 77% dos 2.517 casos registrados no Estado. No caso, o impacto na saúde pública local se apresentou de maneira exponencialmente negativa, tendo em vista que uma análise dos dados oficiais e entrevistas realizadas nos principais hospitais de Boa Vista e Pacaraima indicam que a crescente migração venezuelana na região é responsável por piorar uma situação que já era considerada complicada no Estado.<sup>306</sup> Assim, esse movimento migratório de venezuelanos também lançou o debate político e social em Roraima acerca da questão relacionada ao crescente número de casos dessas patologias registrados nos hospitais públicos do Estado e, conseqüentemente, os impactos no sistema público de saúde que já era deficitário, sendo observada a necessidade de políticas públicas capazes de efetivar melhores condições de acesso ao sistema de saúde no Estado de Roraima.<sup>307</sup>

Ademais, o Acórdão referencia a vigência da Lei Federal nº 13.445/2017 (Lei de Migrações) quando de sua elaboração e, embora admita a necessidade de ajustes, conclui pela ausência de prejuízos quanto aos achados identificados no relatório que o integra, uma vez que os ajustes seriam pontuais e de fácil adaptação no próprio acórdão, considerando que a novel legislação apenas mitigou o problema identificado quanto ao arcabouço normativo da política nacional de imigração, mas ainda permite a edição de resoluções normativas, bem como as medidas relativas ao controle de entrada/saída de estrangeiros persistem nos termos do art. 45 da Lei Federal nº 13.445/2017 por exemplo. Igualmente o TCU ressalta a insuficiência de planejamento abrangente no qual objetivos, indicadores e metas gerais sejam compartilhados

<sup>305</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1967/2017*. Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração. Rel. Min. Augusto Nardes, 6 de setembro de 2017. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E39AE45015E7C25F1605B9C&inline=1>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

<sup>306</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. *Venezuela: Crise humanitária alastra-se para o Brasil*. Washington, 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>. Acesso em 7 de mar. 2019.

<sup>307</sup> LEMOS, Jordan Tomazelli; ZAGANELLI, Margareth Vetis. *Crise na Fronteira Venezuela – Roraima: Desafios para o sistema de saúde pública*. IN: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coord). *Migrações Fronteiriças*. UNICAMP: Campinas, p. 404-413, 2018.

pelos órgãos envolvidos, comprometendo a formulação de diretrizes, demarcação de competências, áreas e níveis de responsabilidade, definição detalhada de procedimentos, bem como o dimensionamento adequado de recursos necessários. De fato, ante a ausência de controle adequado e visão sistêmica das informações, o ingresso expressivo de estrangeiros no país se apresenta de modo a pôr em risco os sistemas locais de infraestrutura social e possível subaproveitamento das qualificações profissionais dos imigrantes, fator este que impacta diretamente nos objetivos relativos à atração de mão de obra especializada, defesa do trabalhador nacional e resguardo da segurança nacional.<sup>308</sup>

Nesse contexto, as conclusões e determinações constantes do Acórdão 1967/2017 possibilitariam que a Polícia Federal realizasse uma espécie de controle prévio das solicitações de refúgio, verificando o preenchimento dos requisitos constantes na Lei nacional de refúgio pelos solicitantes e, em casos negativos, permitiria que este órgão tomasse as medidas que entendesse necessárias a cada caso. Em discussão no âmbito do CONARE, quando da realização da 122ª reunião plenária do órgão, foi ressaltada a preocupação deste órgão e do ACNUR quanto à possibilidade de devoluções sumárias de estrangeiros solicitantes de refúgio, pondo em risco a competência do CONARE para realizar tal análise se a medida destacada como necessária pelo TCU fosse colocada em prática.<sup>309</sup> No entanto, o relatório do TCU expõe de maneira clara que o problema estaria efetivamente nessa concentração pelo CONARE das decisões quanto ao deferimento ou indeferimento da solicitação de refúgio, as quais são tomadas pelo colegiado durante as reuniões plenárias do órgão. Devido à estrutura mínima e recursos insuficientes atribuídos ao CONARE para realizar essa função, a sugestão do TCU é de que o CONARE deveria ser um órgão meramente consultivo e não deliberativo, sugerindo que seja simplificado o processo por meio de uma desburocratização e alteração da Lei Federal nº 9.474/97 no intuito de atribuir ao CONARE apenas a discussão das questões de política de refúgio.<sup>310</sup>

---

<sup>308</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1967/2017*. Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração. Rel. Min. Augusto Nardes, 6 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E39AE45015E7C25F1605B9C&inline=1>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

<sup>309</sup> BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Ata da 122ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

<sup>310</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *TC nº 013.566/2016-4: Relatório em Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=12543466&codPapelTramitavel=57152448>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

Ademais, o relatório faz alusão ao Reassentamento como uma modalidade viável de implementação mais consistente visando uma ampliação positiva da proteção nacional, uma vez que possui uma capacidade de avaliação prévia e possibilidade de atração de migrantes mais qualificados e, assim, impulsionando o desenvolvimento nacional ao mesmo tempo em que aumentaria na mesma proporção a participação do país nos esforços globais de proteção a um número cada vez maior de refugiados. No entanto, a modalidade é pouco utilizada pela atual política implementada, caracterizada por um desenvolvimento reativo que visa unicamente solucionar as questões pontuais que surgem diretamente nas fronteiras nacionais. Nesse contexto, o relatório é claro ao enfatizar o problema quanto à ausência no desenvolvimento de uma política de refúgio que compatibilize as questões de segurança nacional:

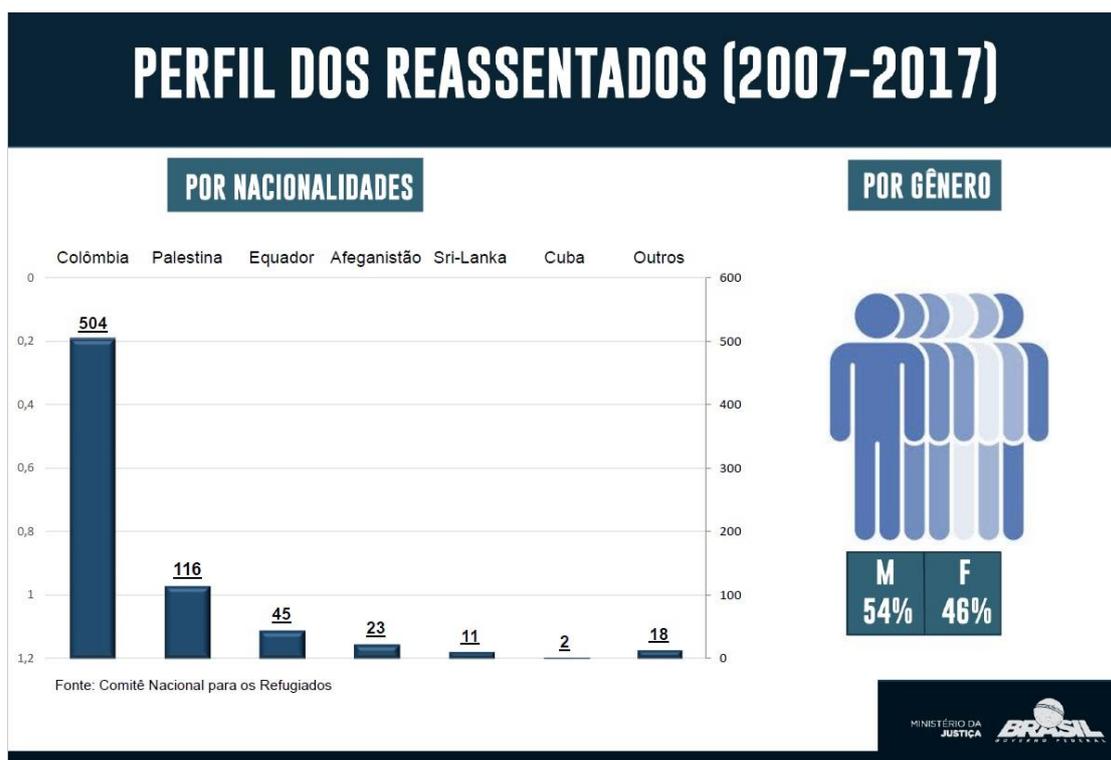
[...] 3. Complementou-se que a conclusão atingida pela equipe de auditoria quantos aos riscos à segurança decorrentes dessa prática já havia sido reconhecida pelo Ministério da Justiça, que montou grupo de trabalho para rever os termos da Resolução Normativa CONARE 18/2013 e também as demais resoluções do CONARE. A solução do problema da imigração mundial não deve negligenciar a questão da segurança, que transcende as políticas dos governos no País e precisa ter regras permanentes, porém, é difícil o equilíbrio entre garantir a segurança e facilitar a concessão de refúgio. É necessário definir-se procedimentos que possibilitem esse equilíbrio e tratar-se adequadamente o mau uso do instituto. 4. Realçou-se, ainda, que a lei necessita esclarecer objetivamente quando um estrangeiro deve ser considerado nocivo à segurança ou aos interesses nacionais, estabelecendo, por exemplo, caso o estrangeiro responda a processo no exterior, a partir de qual estágio do processo fica configurada situação que impeça a sua entrada no País.<sup>311</sup>

Nesse sentido, constata-se a baixa aderência do Brasil à modalidade do Reassentamento, demonstrando a dificuldade do país no empreendimento de esforços em conjunto com a comunidade internacional no sentido de apresentar soluções viáveis e sustentáveis à questão do aumento do número de refugiados no mundo decorrente da atual crise humanitária vigente, a qual apresenta efeitos mais concretos e diretos nos Estados próximos à Síria ou Mianmar, por exemplo, resultando em situações de violações aos direitos humanos nesses Estados e afetando significativamente suas instituições, bem como desestabilizando a segurança interna necessária à proteção desses indivíduos. Essa desarticulação e ausência de estratégia das políticas de refúgio no Brasil também pode ser observada quando analisado o perfil das pessoas reassentadas no país, uma vez que os colombianos representam um total de 504 das 719 pessoas reassentadas entre 2007 a 2017, isto é, a ausência de um número expressivo de pessoas advindas de outras localidades diversas da região sul-americana representa de forma clara a política reativa adotada pelo país quanto às questões relativas ao refúgio, conforme gráfico abaixo.

---

<sup>311</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *TC nº 013.566/2016-4: Relatório em Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=12543466&codPapelTramitavel=57152448>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

Figura 12 – Perfil das pessoas reassentadas no período entre 2007-2017



Não obstante as preocupações externadas quanto ao conteúdo do relatório e respectivo acórdão, o risco à competência atual do CONARE de análise dos casos concretos apenas ocorreria caso fosse a acatada a sugestão de alteração da função do órgão, ponto que não compõe as recomendações constantes no acórdão, sendo apenas indicado no relatório. No entanto, considerando a possibilidade indicada no acórdão de avaliação prévia realizada pela Polícia Federal quanto aos requisitos constantes na legislação para o reconhecimento do *status* de refugiado, é certo afirmar que as medidas efetivamente indicadas pelo TCU exigem a estipulação de parâmetros mínimos adequados quanto à atuação da Polícia Federal para evitar sobreposição de competências e conflitos, bem como inobservância ao princípio do *non-refoulement*.

Igualmente, uma vez que a legislação nacional específica destinada ao refúgio não apresenta parâmetros para avaliação quanto aos aspectos inerentes ao princípio da segurança nacional e sua aplicação no âmbito da proteção aos refugiados no país, faz-se necessário delimitar as questões nas quais esse princípio pode ser invocado legitimamente e de forma compatível com o Direito Internacional dos Refugiados. Em outras palavras, as falhas e deficiências apontadas pelo TCU quanto à soberania/segurança nacional são de fato pertinentes, entretanto, dependem de uma adequada interpretação e estabelecimento de parâmetros normativos e operacionais para que seja efetivada de modo a se compatibilizar harmonicamente com o dever de proteção aos direitos humanos e, nesse caso em especial, ao direito internacional

dos refugiados, com vistas a evitar retrocessos quanto à proteção desses indivíduos no Brasil, conforme será melhor abordado a seguir.

#### **4.2 Proteção aos refugiados vs Soberania/segurança nacional do Estado**

A criação do ACNUR como órgão estritamente apolítico se revelou inconsistente, uma vez que a maioria dos fluxos de refugiados tem origem em conflitos que apresentam uma intensa repercussão política e, assim, exigindo do órgão o estabelecimento de relação com os Estados envolvidos para a proteção desses indivíduos que foram forçados a se deslocar. Nesse sentido, o ACNUR necessita da estrutura dos Estados, os quais utilizam o órgão de forma estratégica para resolver as consequências gerados pelos agentes de instabilidade interna e/ou externa que, por vezes, consideram ser essa característica dos refugiados.<sup>312</sup> Tal circunstância apenas evidencia ainda mais a situação de acentuada fragilidade do regime de proteção aos refugiados e, conseqüentemente, a dificuldade em assegurar a proteção garantida pelo Direito Internacional, culminando na incapacidade estrutural e institucional dos diversos atores em resposta às atuais demandas relativas aos refugiados.<sup>313</sup> De acordo com Malhke, o cerne do problema se encontra na correlação entre os interesses dos Estados e na estrutura de proteção desenvolvida, uma vez que esta se apresenta fragmentada e insuficiente e, assim, não sendo capaz de oferecer soluções adequadas. Para a autora, essa estrutura se apresenta de forma conveniente para os Estados, considerando que propicia uma margem ainda maior para a discricionariedade e arbitrariedade.<sup>314</sup>

Nesse contexto, restou demonstrado ao longo deste trabalho que a crise atual quanto ao aumento significativo do número de refugiados no mundo resultou na elaboração e implementação de políticas relacionadas ao estabelecimento de cada vez mais obstáculos para a recepção de refugiados em diversos países. Conforme exposto até o momento, as questões de soberania, fronteira e segurança nacional possuem um impacto enorme nas dificuldades dos Estados em ofertar proteção a determinado fluxo de indivíduos vítimas de perseguição e, assim, políticas como o fechamento de fronteiras, bem como o financiamento de campos de refugiados em localidades que claramente não comportam a quantidade de pessoas, cada vez mais

---

<sup>312</sup> STEINER, Niclus; GIBNEY, Mark; LOESCHER, Gil. *Problems of Protection: the UNHCR, refugees and human rights*. New York: Routledge, 2003, p. 3- 4.

<sup>313</sup> LOESCHER, Gil. UNHCR and the Erosion of Refugee Protection. IN: *Forced Migration Review, n° 10*. Oxford, 2001, p. 10.

<sup>314</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 35.

impactam o dever de proteção internacional e dificultam a efetivação adequada da cooperação e compartilhamento de responsabilidades.

Nesse ponto, Gibney considera legítimo cada Estado ter o direito de decidir a quem deve conceder o direito de entrar e permanecer em seu território, entretanto, admite que o controle de fronteira também se apresenta como algo reprovável, uma vez que impõe restrições à liberdade de movimento.<sup>315</sup> Nesse sentido, Walzer afirma que diante de um número expressivo de refugiados que possam colocar em risco a estabilidade política e/ou econômica de um Estado, este deve ter a possibilidade justificada de recusar o acolhimento. O autor considera que apesar do acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade representar generosidade e ser, do ponto de vista moral, adequado, o direito de restrição ao fluxo de migração continua a representar uma característica de autodeterminação comunitária, isto é, as políticas de admissão dependem da interpretação atribuída por determinada comunidade.<sup>316</sup>

Apesar da aparente aproximação do ordenamento jurídico brasileiro a uma das vertentes do chamado Estatalismo, o desenvolvimento de uma política de refúgio dificilmente poderá ser enquadrado à classificação apresentada por Andrei Koerner relativa ao Globalismo, Estatalismo, Contextualismo e Trans-localismo, uma vez que tal classificação denota uma certa rigidez que não permite seja realizada uma harmonização entre o princípio da segurança nacional e a proteção aos refugiados. Nos casos do Contextualismo e Trans-localismo, a impossibilidade reside no fato de que ambas as concepções não fornecem elementos suficientes para a abordagem do princípio da segurança nacional, nos termos definidos pelos Tratados/Convenções e legislação interna acerca da temática dos refugiados. Quanto aos problemas que as concepções Globalistas enfrentam, as desigualdades de recursos entre os Estados acentuam as dificuldades na busca por uma maior efetividade de um modelo pautado nessa classificação, a qual reflete uma situação ideal e de difícil realização no atual contexto fático. Assim, nas palavras do autor:

A ordem política internacional é extremamente desigual em termos de recursos militares, econômicos e políticos, o que se manifesta nas instituições multilaterais. A pressão da opinião pública internacional contra graves violações de direitos humanos passa por esse jogo político desigual, que determina as respostas dadas por aquelas instituições. A seletividade acaba por minar a legitimidade de sua ação, mesmo em casos em que sua ação possa ser considerada bem sucedida. Enfim, essa situação torna pouco provável que, em curto prazo, as instituições multilaterais possam exercer um papel amplo e efetivo na prevenção de graves violações.<sup>317</sup>

<sup>315</sup> GIBNEY, Matthew J. *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal democracies and the response to refugees*. New York: Cambridge University Press, 2004, p. 24.

<sup>316</sup> WALZER, Michael. *Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 65-67.

<sup>317</sup> KOERNER, Andrei. Ordem Política e Sujeito de Direito no Debate sobre Direitos Humanos. IN: *Lua Nova*, nº 57, p. 87-109, 2002, p. 95.

Nesse sentido, não há garantias suficientes de que as desigualdades entre os Estados não potencializariam a utilização de instituições multilaterais destinadas à supervisão e controle para realizar interesses dos Estados que reúnam maiores condições de influência no cenário internacional e, assim, dificultando o exercício de um certo grau de equilíbrio de forças nas relações internacionais necessário à implementação adequada de uma cooperação e compartilhamento de responsabilidades direcionados ao efetivo cumprimento do Direito Internacional dos Refugiados.<sup>318</sup> Igualmente, o eventual aumento desproporcional da interferência de instituições multilaterais em questões que possuem elementos de domínio interno dos Estados como, por exemplo, a relação entre segurança nacional e os deveres de proteção aos refugiados, ensejará intensos questionamentos relativos à ausência de legitimidade por parte dos Estados que exercem menos influência na balança de poder, em razão da perda substancial de controle político desses Estados.<sup>319</sup>

No que tange ao Estatalismo, Koerner aduz que essa concepção delimita de modo mais rígido os limites entre a ordem jurídica internacional e interna de um Estado e, assim, as ações das instituições multilaterais apenas seriam justificadas se convergentes aos interesses de determinado Estado, quando diante de situações de violações a direitos humanos e seus respectivos efeitos que ameaçam a segurança coletiva como, por exemplo, no caso de grandes deslocamentos forçados em razão de conflitos internos que atingem países vizinhos. Em seguida, o autor admite que críticas as concepções Estatistas invariavelmente apontam para a necessidade de elaboração de um conceito ampliado de segurança capaz de absorver os processos e atores, bem como abranger outros temas e valores relevantes como ambiente, saúde, migrações etc., os quais não se reduzem ao interesse de apenas um único Estado.<sup>320</sup> Em suma, uma concepção Estatista conduziria ao ambiente pelo qual a agenda relativas às políticas de refúgio seria deixada a cargo única e exclusivamente dos Estados ao passo que as organizações multilaterais seria permitido apenas o exercício de um papel coadjuvante de assistência aos países envolvidos e atuando apenas mediante autorização destes. No caso, tal situação ensejaria um aumento da seletividade fundamentada no cenário político-econômico de cada Estado, constituindo uma atitude legítima dos Estados na proteção de seus interesses quando das decisões de reconhecimento ou não de refugiados, em razão da administração das eventuais

---

<sup>318</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 30.

<sup>319</sup> ZÜRN, Michael. *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy and Contestation*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 62-84 e p.137-142.

<sup>320</sup> KOERNER, Andrei. Ordem Política e Sujeito de Direito no Debate sobre Direitos Humanos. IN: *Lua Nova*, nº 57, p. 87-109, 2002, p. 98-100.

causas e consequências das decisões estritamente conforme as disposições políticas internas, ainda que de modo excessivo e claramente desproporcional.<sup>321</sup>

Em verdade, o princípio da soberania/segurança nacional é uma influência constante na atuação política dos Estados quanto às questões de imigração/refúgio e a respectiva aplicação das normas internacionais pelas Cortes Nacionais. Assim, as situações de políticas restritivas ao acolhimento que privilegiam uma certa seletividade para o ingresso em território nacional, discriminação na garantia de efetividade dos direitos, bem como a ausência de uma estrutura de acolhimento adequada podem ser considerados efeitos negativos de um grau de influência desproporcional desse princípio no âmbito interno de um Estado.<sup>322</sup> Em outras palavras, essas situações revelam um tratamento claramente desequilibrado e dissonante entre o princípio da soberania/segurança nacional e os deveres de proteção aos refugiados estabelecidos nos instrumentos normativos.

Nesse sentido, a adoção neste trabalho de uma postura Globalista ou Estatalista destinada à aplicação nas políticas de refúgio de um Estado, além de retomar o tradicional debate relativo às concepções monista e dualista do Direito Internacional, implicaria em situação de evidente desequilíbrio no tratamento do princípio da segurança nacional, incompatibilizando sua harmonização com o dever de proteção aos refugiados no atual cenário. De fato, o princípio da segurança nacional constitui não apenas a legislação interna, mas se apresenta de modo igualmente relevante na legislação internacional, em especial na Convenção de 1951 e, sendo assim, o desequilíbrio no tratamento desse princípio advindo de uma concepção maniqueísta conduz inevitavelmente a uma proteção deficitária.

De acordo com Malhke, em função do atual sistema de proteção internacional aos refugiados conferir aos Estados certa prerrogativa de manipular a interpretação e aplicação das normas de refúgio, não há possibilidades fáticas e políticas suficientes no atual modelo para a criação ideal de um mecanismo internacional de supervisão e controle. Tal característica é suprida em parte pela ação das Cortes Internacionais, as quais contribuem gradualmente para a responsabilização dos Estados e fixação de padrões mínimos interpretativos/informativos relativos às normas internacionais de refúgio.<sup>323</sup> Assim, devido as assimetrias verificadas no ambiente anárquico das relações internacionais, este trabalho se propõe a apresentar uma

---

<sup>321</sup> WALZER, Michael. *Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

<sup>322</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 26.

<sup>323</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 267.

concepção que, diferente das classificações apresentadas, conduza a um cenário de conciliação/harmonização possível entre os legítimos interesses de segurança nacional e a proteção adequada dos refugiados.

No caso do Brasil, o país apresenta uma complexidade no procedimento interno de determinação do *status* de refugiados que, em certa medida, constitui uma das principais causas da morosidade excessiva quanto ao deferimento ou não da solicitação de refúgio realizada. Ademais, a ausência de uma política de refúgio clara e estratégica contrasta com a atual política reativa e sem planejamento prévio, contribuindo para a participação pouco expressiva do país relacionada à diminuição do número de refugiados no mundo, uma vez que apenas reage ao fato quando confrontado na fronteira.

Em verdade, as condições políticas, econômicas e de sustentabilidade, bem como as implicações de segurança constituem o espectro de análise do Estado quando diante de um fluxo intenso de refugiados e suas possíveis consequências na respectiva ordem interna. Tais condições, entretanto, não devem constituir pretextos para a exclusão pura e simples, mas sim elementos para a construção de um sistema de proteção adequado, de modo que se permita ao Estado conduzir e administrar a questão do refúgio fundado na solidariedade e cooperação.<sup>324</sup> Nesse contexto, embora compreenda-se como necessário o estabelecimento de medidas capazes de assegurar mais efetividade à soberania/segurança nacional, nos termos do exposto pelo TCU, tais medidas não devem carecer da mesma ausência de clareza e estratégia dispensadas às políticas de refúgio atualmente e, para tanto, observar os parâmetros que harmonizam os interesses do Estado com os deveres de proteção aos direitos humanos e, conseqüentemente, dos refugiados é medida que se impõe, com vistas a assegurar maior transparência das motivações que ensejam a recepção ou não de refugiados, aliando-se efetividade e desenvolvimento sustentável.

#### 4.2.1. Soberania/segurança nacional: parâmetros e limites na proteção aos refugiados

O princípio da segurança nacional no Brasil apresenta um forte estigma decorrente de sua larga utilização pelo regime militar que vigorava no país no período compreendido entre 1964-1985. Com o advento da redemocratização e, em especial, a promulgação da Constituição Federal de 1988, o princípio da dignidade da pessoa humana passa a ocupar papel destacado no sistema normativo interno e exercer função orientadora nas políticas do Estado, em especial,

---

<sup>324</sup> MAHLKE, Helisane. Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 73.

no que concerne à proteção aos refugiados no país. De fato, o princípio da segurança nacional não apresenta o mesmo destaque atribuído ao princípio da dignidade da pessoa humana no sistema nacional de proteção aos refugiados implementado, entretanto, essa carência de atenção culminou na fragilidade relativa ao estabelecimento de parâmetros na legislação específica destinada ao refúgio para sua aplicação/operacionalização, gerando situações de risco e insegurança tanto para o Estado receptor quanto para o indivíduo que busca essas políticas de acolhimento.

Nesse sentido, conforme já exposto, a Lei Federal nº 9.474/97 apresenta as situações nas quais o princípio seria aplicado. Em resumo, tais previsões se encontram no art. 7º, §2º (possibilidade de aplicação ainda na fronteira); art. 36 (expulsão) e art. 39 (perda), mas sem qualquer remissão aos parâmetros necessários à sua efetiva aplicação.<sup>325</sup> Diante de tal situação, primeiramente, faz-se necessário apresentar como a segurança nacional se relaciona com a proteção dos refugiados e quais situações poderiam justificar sua aplicação de maneira compatível ao Direito Internacional dos Refugiados.

A teoria da segurança nacional pode ser compreendida como uma conjunção de vários ramos das ciências humanas, constituindo um programa de ação que sintetiza política, economia, ciências psicossociais e estratégia militar, objetivando a determinação de critérios nas áreas de ação que variam, por exemplo, desde o desenvolvimento econômico à educação ou religião.<sup>326</sup> No entanto, não há como definir um conceito universal para a segurança nacional, uma vez que se trata de uma ideia mais inerente à política interna e particularidades de cada Estado do que de uma normatividade jurídica internacional de cunho vinculante.

Nesse contexto, tal condição pode ser observada, por exemplo, na política praticada pela Agência de segurança nacional do Reino Unido, segundo a qual a segurança nacional abrangeria todos os aspectos inerentes à segurança e bem-estar do Reino Unido, não limitado à geografia ou política, sendo estendido aos seus cidadãos e sistema de governo; porém, igualmente, entende não haver um conceito específico que defina essa expressão no Reino Unido, tampouco na Legislação Europeia, em razão da estratégia adotada que consiste na manutenção da flexibilidade necessária à aplicação desse princípio com intuito de assegurar a sua adaptação à determinados contextos e circunstâncias fáticas.<sup>327</sup> Outro exemplo são os EUA, para os quais a

---

<sup>325</sup> BRASIL, Lei Federal nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

<sup>326</sup> COMBLIN, José. *Doctrina de seguridad nacional*. Editorial Nueva Década, 1989, p. 96.

<sup>327</sup> REINO UNIDO, MI5 Security Service. *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The national security strategy*. Disponível em:

definição de um conteúdo para a segurança nacional constitui igualmente um desafio, consubstanciando um termo geral que abrange uma série de áreas tanto no âmbito da defesa nacional quanto nas relações exteriores e engloba questões de segurança econômica, monetária, energética, ambiental, militar, política, recursos naturais etc.<sup>328</sup>

É por esta perspectiva que o princípio da segurança nacional se apresenta como indissociável do conceito de soberania, assegurando ao Estado a manutenção da integridade de seu território, proteção de sua população e dos interesses nacionais. Todavia, igualmente, a ausência de parâmetros mínimos constitui fator pelo qual o princípio se torna um catalizador de movimentos contrários à migração de maneira geral, sendo utilizado como justificativa para as proibições de entrada em territórios nacionais no âmbito da aparente dicotomia entre soberania e o Direito Internacional.

No caso do Direito Internacional dos Refugiados, a ratificação dos tratados e internalização no âmbito do Estado implicam na necessidade de avaliação da segurança nacional considerando sua harmonia e compatibilização com o prisma jurídico normativo estabelecido para proteção dos direitos humanos de refugiados e solicitantes de refúgio. O tema segurança nacional e refugiados envolve situações de risco que englobam, por exemplo, aspectos inerentes à possibilidade de colapso econômico e financeiro de determinado Estado quando do acolhimento de um número elevado de pessoas, bem como a degradação ambiental e social, tráfico de drogas, crime organizado, problemas de ordem pública, terrorismo e violência interna.<sup>329</sup> A própria Convenção de 1951 (Estatuto dos Refugiados) em seu art. 9º ressalva questões inerentes à segurança nacional e ordem pública de um Estado dispondo que situações excepcionais podem se sobrepor ao dever de acolhimento do Estado signatário:

Art. 9º - Medidas provisórias

Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional.<sup>330</sup>

---

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf). Acesso em: 12 de mar. 2019.

<sup>328</sup> SARKESIAN, Sam Charles; WILLIAMS, John Allen; CIMBALA, Stephen J. *US National Security: Policymakers, Processes and Politics*. Fourth Edition. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008, p. 4-10.

<sup>329</sup> GUIMARÃES, Alice Soares. *Refugiados como fator de insegurança: o caso da região dos grandes lagos na África central*. 2005. 82 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, p. 15.

<sup>330</sup> BRASIL, Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. *Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em 10 de mar. 2019.

Assim, considerando a ampla abrangência desse princípio, uma série de situações poderiam justificar a utilização do princípio da segurança nacional, desde as mais claras e objetivas como a identificação realizada por agentes estatais nas fronteiras de criminosos inseridos em grupos de solicitantes de refúgio, até as mais complexas e de difícil visualização. Um exemplo de situação complexa seria na hipótese de o Estado de acolhida demonstrar satisfatoriamente não possuir estrutura para abrigar um determinado número de pessoas num curto espaço de tempo, sendo obrigado a remanejar recursos de modo urgente para assegurar condições dignas de sobrevivência aos refugiados nos âmbitos da saúde, educação, moradia etc.<sup>331</sup> Desdobramentos nessa hipótese ainda poderiam agravar a situação como nos casos de verificação de riscos potenciais de epidemias em território nacional que comprometessem de maneira significativa e substancial a saúde da população. A segurança nacional nesse sentido estaria relacionada à preservação da integridade do Estado, suas instituições políticas e soberania nacional contra ameaças físicas externas, considerando ameaças inseridas no atual contexto amplo de segurança nacional que abrangem situações não tradicionais. Nesse contexto, em razão dos severos efeitos econômicos, políticos e sociais causados por uma determinada epidemia, poderia ser avaliado o risco de se produzir no âmbito do Estado uma instabilidade doméstica e potencial conflitos internos e externos.<sup>332</sup>

A Assembleia Geral da ONU já se manifestou no passado nos casos em que o número massivo de refugiados em determinado Estado representava risco a segurança nacional como, por exemplo, no caso envolvendo os refugiados ruandeses e seus impactos nos países vizinhos – Burundi, Uganda, Tanzânia e República Democrática do Congo. Nesse caso, a ONU externou de maneira expressa sua preocupação quanto aos impactos nas searas social, econômica e ambiental, bem como a sobrecarga na estrutura de saúde pública, fatores que causaram graves consequências para a segurança e desenvolvimento desses países.<sup>333</sup> Portanto, se verificada de forma transparente e comprovada que eventuais medidas do Estado, elaboradas para receber determinado contingente de refugiados, comprometem o orçamento ao ponto de impedir e/ou retardar a realização de programas e políticas públicas necessárias ao bem-estar da população nacional, impondo situações de excessiva e desnecessária carência aos nacionais

---

<sup>331</sup> GALDINO SILVA, Joanna de Angelis. *O Direito à Não Devolução e o Reconhecimento do Non-refoulement como Norma Jus Cogen*. 2015. 176 f. Dissertação de Mestrado em Direito – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 52.

<sup>332</sup> PETERSON, Susan. Epidemic disease and national security. IN: *Security Studies*, v. 12, n. 2, p. 43-81, 2002, p. 52-57.

<sup>333</sup> ONU, Organização das Nações Unidas. *Resoluções da Assembleia Geral A/RES/49/24; A/RES/49/174; A/RES/51/71*. Disponível em: <http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/>. Acesso em: 16 de mar. 2019.

que passam a uma situação de vulnerabilidade, contrastando com a atenção humanitária atribuída aos refugiados em território nacional, a utilização do princípio da segurança nacional estaria devidamente justificada.

Contudo, diante de uma situação idêntica, uma ameaça à segurança de determinado país pode não ser assim considerada em outro, sendo o eventual fundamento na segurança nacional carente de legitimidade. Para ilustrar essa hipótese, Peterson<sup>334</sup> utiliza o exemplo da AIDS/HIV, considerando que para a maioria dos países em desenvolvimento poderia se apresentar como um risco à saúde pública e, assim, pondo em risco a segurança nacional; ao passo que para os países desenvolvidos esta doença atualmente não representaria um risco/ameaça na mesma proporção aos seus interesses relativos à segurança nacional, uma vez que estes possuiriam meios e recursos suficientes para a preservação de seu território, soberania, instituições e população nacional. Ademais, segundo a autora, a forma como se utiliza o princípio da segurança nacional nessas situações pode conduzir a um afastamento dos países desenvolvidos e menos cooperação internacional para a solução de questões envolvendo a saúde de modo geral, nos casos em que o princípio for interpretado mais restritivamente e, assim, desconsiderando as consequências e impactos que podem ser gerados no mundo globalizado:

[...] Pela perspectiva da segurança nacional, de fato, a AIDS se apresenta como uma distante e pequena ameaça para a maioria dos Estados do que aparenta por qualquer ponto de vista, incluindo saúde, direitos humanos, desenvolvimento político e econômico, bem como justiça econômica e social. Ademais, não resta claro que algo é obtido pela adoção retórica da segurança nacional relacionada a doenças. Ironicamente, ao menos duas coisas podem ser perdidas. Primeiramente, o apelo à segurança nacional isenta os Estados sem maiores ameaças à saúde pública de qualquer obrigação moral de responder a crises de saúde com proporções monumentais no mundo em desenvolvimento, uma vez que apenas preocupações com a segurança nacional justificariam dispêndios significantes de recursos no controle da doença. Historicamente, um interesse nacional estreito não tem motivado a manutenção de um comprometimento pela cooperação relativa à saúde no âmbito internacional. [...] (Tradução nossa)<sup>335</sup>

É exatamente nesse ponto que o princípio da segurança nacional apresenta uma outra face de igual relevância: o conceito de segurança humana, no qual os legítimos interesses de segurança dos Estados são compatibilizados com a proteção internacional dos refugiados. No caso, a segurança se apresenta como um direito do indivíduo e do Estado, possibilitando a preservação do direito de asilo, bem como a integridade das instituições de proteção às vítimas de perseguição, considerando que os refugiados buscam em outro Estado a segurança e proteção que não possuem em seus países de origem, com fundamento no dever correspondente dos

---

<sup>334</sup> PETERSON, Susan. Epidemic disease and national security. IN: *Security Studies*, v. 12, n. 2, p. 43-81, 2002, p. 78-79.

<sup>335</sup> PETERSON, Susan. Epidemic disease and national security. IN: *Security Studies*, v. 12, n. 2, p. 43-81, 2002, p. 79-80.

Estados de proteção aos nacionais e estrangeiros que se encontram sob sua jurisdição. Em suma, há uma conexão entre a ausência de segurança como direito fundamental dos indivíduos e a subsequente perseguição ou ameaça de perseguição, a qual exige proteção internacional. Por esta perspectiva, solicitantes e refugiados na condição de seres humanos que se encontram sob a jurisdição de um Estado possuem o direito de desfrutar de segurança, uma vez que tal característica constitui um direito humano de todo indivíduo. Nesse aspecto, considerando o conjunto de direitos estabelecidos na Convenção de 1951 e no Protocolo Adicional de 1967, bem como os direitos humanos consagrados nos diversos instrumentos normativos internacionais e regionais, pode-se afirmar que a segurança como direito inerente ao ser humano incide diretamente na qualidade do asilo ofertado aos refugiados, uma vez que a constatação de ausência de segurança no país de acolhida implica na ausência proporcional de proteção efetiva.<sup>336</sup>

Ademais, a segurança igualmente auxilia na implementação das soluções duradouras, uma vez que a efetivação desse direito no país de origem está intrinsecamente ligada à Repatriação voluntária. Igualmente, a Integração Local no país de acolhida depende necessariamente da efetivação desse princípio, tendo em vista a condição de vulnerabilidade do refugiado para reiniciar/retomar sua vida em território estrangeiro; ao passo que a ausência de segurança no país de acolhida, na maioria dos casos, sugere a necessidade do Reassentamento e a conseqüente busca de segurança em um terceiro país. Nesse sentido, atualmente, a segurança como expressão legítima dos interesses do Estado apresenta contornos que exigem a definição e adoção de políticas públicas de modo a compatibilizar e harmonizar o princípio da segurança nacional com as obrigações internacionais de proteção aos direitos humanos. A busca por esse equilíbrio é fundamental para evitar que os Estados se utilizem de motivações lastreadas na segurança nacional para adotar políticas restritivas de refúgio, nas quais se privilegiam os controles migratórios sem o estabelecimento de garantias suficientes para identificar e assegurar proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados.<sup>337</sup>

Assim, observa-se que os Estados possuem a prerrogativa de invocar legitimamente motivações com fundamento no princípio da segurança nacional para não recepcionar solicitantes de refúgio e refugiados em determinadas circunstâncias. No âmbito regional, tal

---

<sup>336</sup> MURILLO, Juan Carlos. Os Legítimos Interesses de Segurança dos Estados e a Proteção Internacional de Refugiados. IN: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 6, n° 10: São Paulo, p. 121-137, 2009, p. 122-123.

<sup>337</sup> MURILLO, Juan Carlos. Os Legítimos Interesses de Segurança dos Estados e a Proteção Internacional de Refugiados. IN: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 6, n° 10: São Paulo, p. 121-137, 2009, p. 123-124.

previsão encontra respaldo no art. XXVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, o qual dispõe sobre a possibilidade de limitação dos direitos humanos em razão da segurança de todos e justas exigências do bem-estar geral e desenvolvimento democrático. No mesmo sentido, o art. 27 da Convenção Americana de Direitos Humanos possibilita a suspensão de garantias e direitos nos casos de guerra, perigo público ou de outra emergência que submeta a risco a independência ou segurança do Estado parte da Convenção.<sup>338</sup>

A Corte Interamericana de Direitos Humanos já se pronunciou a esse respeito, no caso *Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*, afirmando que um Estado possui o direito e dever legítimo de garantir sua segurança nacional, entretanto, ressalva que as medidas devem ser condizentes com os limites e procedimentos estabelecidos que harmonizem as necessidades de segurança pública com os direitos fundamentais da pessoa humana.<sup>339</sup> Em outra oportunidade, a Corte se manifestou por meio de resolução de medidas provisórias no Caso haitianos e dominicanos de origem haitiana na República Dominicana, no sentido de que embora seja uma possibilidade legítima a suspensão e restrição de determinados direitos, bem como seja um direito dos Estados adotarem suas políticas migratórias, estas devem ser compatíveis com as normas de Direitos Humanos estabelecidas na Convenção.<sup>340</sup>

Nesse contexto, a segurança nacional não pode ser invocada para compor uma nova cláusula de exclusão que seria complementar àquelas existentes na Convenção de 1951 e na Lei Federal nº 9.474/97, uma vez que sua utilização deve contemplar situações excepcionais e devidamente justificáveis do ponto de vista da legislação interna e internacional, de modo que possa ser demonstrado com clareza e transparência os requisitos e condições relativas à capacidade de acolhimento que ensejariam a recusa legítima do Estado com fundamento em interesses de segurança nacional. De acordo com Murillo<sup>341</sup>, as cláusulas para excluir o *status* de refugiado são taxativas e de interpretação restritiva, estabelecendo limites à exclusão e,

---

<sup>338</sup> MURILLO, Juan Carlos. Os Legítimos Interesses de Segurança dos Estados e a Proteção Internacional de Refugiados. IN: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 6, nº 10: São Paulo, p. 121-137, 2009, p. 124.

<sup>339</sup> COSTA RICA, Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*. Obrigação de observância aos direitos e deveres constantes da Convenção Americana pelo Estado do Peru. Presidente: Hernán Salgado Pesantes, 30 de maio de 1999. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_52\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf). Acesso em 14 de mar. 2019.

<sup>340</sup> COSTA RICA, Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Resolução em Medida Provisória no Caso de haitianos e dominicanos de origem haitiana na República Dominicana*. Presidente: Antônio Augusto Cançado Trindade, 26 de maio de 2001. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3305.pdf>. Acesso em: 16 de mar. 2019.

<sup>341</sup> MURILLO, Juan Carlos. Os Legítimos Interesses de Segurança dos Estados e a Proteção Internacional de Refugiados. IN: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 6, nº 10: São Paulo, p. 121-137, 2009, p. 126.

sendo assim, os Estados que utilizam a segurança nacional de maneira indiscriminada para negar a condição de refugiado incorrem em violação direta às normas da Convenção de 1951.

Outro fator que deve ser considerado como equalizador para as situações que envolvem o princípio da segurança nacional e as necessidades humanitárias relativas à proteção aos refugiados é o princípio do *non-refoulement*. Conforme já demonstrado no decorrer deste trabalho, trata-se de um dos princípios basilares do sistema de proteção internacional aos refugiados, uma vez que proíbe o Estado de promover o retorno/devolução do refugiado ou solicitante de refúgio para território no qual haja fundado temor de que sua vida ou liberdade estariam em risco em razão de perseguição relativa à raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social específico.<sup>342</sup> Em suma, é competência dos agentes estatais, em especial os que se encontram nas zonas de fronteira, efetivar esse princípio e impedir a devolução de estrangeiro solicitante de refúgio quando verificados os requisitos, de acordo com o disposto no capítulo anterior. Contudo, esse princípio passa por um momento delicado e de desgaste em razão das migrações em massa, bem como de alegações inexistentes de perseguição, levando diversos Estados à criação de campos de internamento de solicitantes de refúgio até o pronunciamento final do pedido, fator que demonstra a desconfiança do ente estatal quanto ao real motivo da solicitação de refúgio.<sup>343</sup>

É certo que esse princípio possui caráter de norma *jus cogens*, com força vinculante em relação ao direito internacional e, assim, a única exceção contida no art. 33, 2 da Convenção de 1951 deve ser interpretada considerando todo o exposto até momento em relação aos parâmetros de soberania/segurança, bem como aplicado apenas como último recurso na ausência de possibilidade de efetivação no princípio do compartilhamento de responsabilidades, uma vez que a hipótese é relativa ao refugiado que devido a sérios motivos seja considerado um perigo para a segurança do país no qual se encontre ou constitua ameaça real para a comunidade desse país em razão de verificada condenação definitiva por crime ou delito grave.

Nesse sentido, considerando o conceito apresentado de segurança nacional, pode-se afirmar que existem situações nas quais a recusa relativa à recepção de refugiados em determinado território é legítima e, nesses casos, devem ser observados o conjunto de princípios dispostos nos instrumentos normativos internacionais a fim de assegurar que a segurança do

---

<sup>342</sup> BETHLEHEM, Daniel; LAUTERPACHT, Elihu. The Scope and Content of the Principle of *Non-refoulement*. IN: FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits). *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 89.

<sup>343</sup> RAMOS, André de Carvalho. Novas Tendências do Direito dos Refugiados no Brasil. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 273-303, 2017, p. 283-284.

indivíduo em questão também seja garantida. Desse modo, a efetivação do princípio da cooperação e do compartilhamento de responsabilidades, como a utilização adequada do reassentamento, bem como o *non-refoulement* se apresentam de maneira essencial, uma vez que se um Estado justificadamente e legitimamente não possa exercer satisfatoriamente uma proteção digna aos solicitantes de refúgio e refugiados, caberia a outro Estado ofertar a proteção necessária.

Assim, resta demonstrado que as questões relativas à segurança nacional complementam e reforçam a proteção aos refugiados, não sendo políticas diametralmente opostas quando compatibilizadas adequadamente, uma vez que os instrumentos normativos internacionais foram capazes de estabelecer parâmetros mínimos para que os Estados alcancem um equilíbrio efetivo entre as preocupações de segurança e as necessidades humanitárias.<sup>344</sup> De fato, o reconhecimento do direito dos Estados de promover medidas de controle nas fronteiras que garantam seus legítimos interesses de segurança se apresenta de maneira destacada e imprescindível para uma adequada política de proteção aos refugiados, desde que demonstrada a devida compatibilidade com as obrigações relativa ao Direito Internacional dos refugiados. Contudo, é igualmente verdade que as crescentes preocupações de segurança dos Estados afetaram a proteção aos refugiados e a introdução desse elemento no Brasil, nos termos indicados pelo TCU, pode ensejar excessos desnecessários se não respeitados os parâmetros apresentados quando da utilização desse princípio.

Portanto, com intuito de avaliar o atual estágio da proteção nacional e a possibilidade de incidência de alguns dos parâmetros debatidos que poderiam legitimar eventual recusa com fundamento na soberania/segurança nacional no Brasil, a seguir serão apresentadas as principais políticas públicas implementadas, seus reflexos orçamentários e a possibilidade ou não de ampliação da capacidade de acolhimento do sistema de proteção nacional.

#### 4.2.2. A ampliação da capacidade de acolhimento nacional: políticas públicas, orçamento e efetivação dos direitos dos refugiados

Os últimos dados divulgados e apresentados no curso deste trabalho revelam uma situação de aparente imobilismo do Brasil na tentativa global de amenizar a questão envolvendo refugiados, uma vez que o número de refugiados efetivamente reconhecidos equivale à 10.145

---

<sup>344</sup> MURILLO, Juan Carlos. Os Legítimos Interesses de Segurança dos Estados e a Proteção Internacional de Refugiados. IN: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 6, nº 10: São Paulo, p. 121-137, 2009, p. 130-133.

peçoas, bem como o acumulado de 126.102 solicitações realizadas entre 2011 a 2017 aliado aos 719 reassentamentos realizados no período de 2007 a 2017 constituem uma estatística que sequer se aproxima ou é comparável aos números de refugiados e solicitantes de refúgio apresentados por países da própria América do Sul, fato que não se coaduna com a posição política e econômica ocupada pelo Brasil na região. Assim, Mahlke<sup>345</sup> afirma que o país ainda apresenta possibilidades de expansão da sua capacidade de acolhimento, entretanto, a autora admite que o atual cenário já causou um grande impacto na estrutura pré-existente que, devido às circunstâncias aqui apresentadas, não se encontrava preparada para receber um grande contingente, em especial com relação a constante demanda de venezuelanos.

Contudo, o questionamento que se apresenta é: as dificuldades e impactos gerados no atual sistema de proteção nacional são de fato incontornáveis ou o país ainda apresenta possibilidades políticas, estruturais e orçamentárias para ampliação da capacidade atual de acolhimento? De fato, diante do atual cenário e em conformidade com a legislação interna e internacional, as dificuldades enfrentadas pelo país exigem o desenvolvimento de políticas públicas capazes de proporcionar a integração desses indivíduos e assegurar a efetivação dos direitos humanos fundamentais no território nacional.

Nesse contexto, políticas públicas são compreendidas como o conjunto de medidas concretas, formando a substância “aparente” da política. Esta substância é constituída de recursos, podendo estes recursos ser financeiros, intelectuais, reguladores e materiais. Por esta perspectiva, a política pública concretiza-se por meio de um cenário generalista de ação, devendo se consubstanciar harmonicamente no conjunto de leis, atribuições de créditos, de administrações e de pessoal direcionados para a realização de uma série de objetivos definidos.<sup>346</sup> Ademais, as políticas públicas são realizadas pelos mais diversos atores sociais, incluindo pessoas, instituições e grupos tanto da iniciativa pública quanto privada que direta ou indiretamente participam da formulação, implementação e resultados de uma política estabelecida. Todavia, o planejamento e implementação de políticas públicas tendem a ser mais centralizados no âmbito do Estado, uma vez que essas políticas possuem um componente de ação estratégica, incorporando elementos acerca da possibilidade e necessidade da ação em um determinado momento, projetando-os para o futuro.<sup>347</sup>

---

<sup>345</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 246.

<sup>346</sup> MULLER, Piere; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2004, p. 19.

<sup>347</sup> BUCCI, Maria Laura Dallari. O conceito de política pública em direito. IN: BUCCI, Maria Laura Dallari et al (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 19.

Contudo, Mahlke aponta que a ausência de uma política migratória em sentido amplo exerce uma influência negativa sobre o sistema nacional de proteção aos refugiados. No caso, a autora assume que a política migratória no país seria deliberadamente fragmentada com intuito de ser exercida pontualmente e com menor estrutura institucional possível, visando assegurar um cenário de maior discricionariedade Estatal. Em suma, a ausência de uma política migratória geral reflete diretamente na ausência de elaboração de uma política nacional de refúgio capaz de desenvolver de forma mais estratégica o instituto do refúgio no país, uma vez que há uma evidente correlação entre ambas as temáticas pelo fato de tratarem, de modo geral, da recepção de estrangeiros em território nacional.<sup>348</sup>

Embora tenha restado perceptível no decorrer deste estudo a ausência de elaboração de uma política estratégica para refugiados, culminando na fragilidade relativa à inserção no sistema de proteção nacional de mecanismos que assegurem a implementação de medidas capazes de garantir efetividade aos direitos fundamentais, o Brasil vem buscando assegurar esses direitos, ainda que de forma difusa e sem horizontalidade das políticas implementadas. Um exemplo que representa essa ausência de estratégia nacional direcionada às políticas de proteção aos refugiados pode ser verificado na área de educação<sup>349</sup>, uma vez que a Universidade Federal de Minas Gerais, por meio da resolução 03/98, admite refugiados nos cursos de graduação, oferecendo bolsa de manutenção, apoio psicológico, acesso a programas de moradia e estágios remunerados. No caso, embora essa política pública seja condizente com os princípios que permeiam os direitos que devem ser assegurados aos refugiados, esta não se expandiu para o restante das Universidades Federais, uma vez que não se trata de uma política pública estabelecida em caráter geral. Em verdade, percebe-se que inexistente uma política pública nacional direcionada a garantia de direitos fundamentais aos refugiados, em especial os direitos sociais de 2ª dimensão, sendo constatada apenas soluções pontuais encontradas de maneira disforme entre as entidades públicas e/ou privadas no país.

Em pesquisa realizada acerca dos obstáculos ao acesso aos serviços públicos e direitos no Brasil por parte dos migrantes estrangeiros, incluindo refugiados e solicitantes de refúgio, Liliana Jubilit<sup>350</sup> aponta a existência de obstáculos normativos, estruturais e institucionais

---

<sup>348</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 250.

<sup>349</sup> CARLET, Flávia.; MILESI, Rosita. *Refugiados e políticas públicas*. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuarens – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006. p. 140.

<sup>350</sup> JUBILUT, Liliana Lyra (Coord). *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015, p. 151-152. Disponível em: [pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD\\_57\\_Liliana\\_web3.pdf](https://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf). Acesso em: 12 de mar. 2019.

relacionados à inefetividade dos direitos sociais. No que tange aos obstáculos normativos, a autora cita a necessidade de atualização e criação de legislação específica para adoção ou adaptação de políticas públicas para imigrantes. Em termos estruturais, as questões inerentes à moradia e trabalho aparecem com frequência. Por fim, entre os desafios institucionais, destacam-se o idioma, ausência de recursos e capacitação de profissionais.

Alguns exemplos que podem ser citados quanto às principais dificuldades impostas aos refugiados no Brasil são: a) educação, no tocante essencialmente ao aprendizado da língua portuguesa, por exemplo, através da criação de mecanismos legais de facilitação da inserção dos refugiados nas universidades públicas pra que possam aprender o idioma; b) moradia, no que concerne especialmente à criação de mecanismos que, por exemplo, flexibilizem a exigência de documentações e facilitem a inserção destes nas políticas públicas de aquisição de imóveis. Nesse sentido, o caminho de adaptação aos refugiados no acesso às políticas públicas já existentes como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Brasil Carinhoso ou o PROUNI se apresenta como uma medida viável inicialmente, entretanto, sem prejuízo de implementação posterior de programas específicos. Tais questões, contudo, desenvolvem-se em um pano de fundo mais amplo, que diz respeito ao impacto orçamentário da adoção de políticas públicas de proteção dos direitos fundamentais.<sup>351</sup>

Nesse ponto, critica-se a participação incipiente do Estado brasileiro na construção de uma estrutura de proteção adequada, uma vez que parte significativa das diversas soluções encontradas que visam uma maior inserção dos refugiados em território nacional são tomadas pontualmente por organizações da sociedade civil. Tal situação resulta no aumento da dependência dos refugiados à assistência contínua prestada pelas diversas entidades e promovendo uma integração não-inclusiva, uma vez que as entidades se tornam a principal fonte de satisfação das necessidades na vida do refugiado. No caso, embora se reconheça a relevância do papel desempenhado pelas diversas organizações nos primeiros momentos de adaptação do refugiado no Brasil, entende-se que a necessidade de sua atuação deveria ser diluída gradualmente com o passar do tempo, uma vez que as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado devem ser capazes de conduzir esse refugiado a uma participação mais efetiva na sociedade e, assim, adquirindo maior autonomia e menos dependência assistencial.<sup>352</sup>

---

<sup>351</sup> JUBILUT, Liliana Lyra (Coord). *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015, p. 151-152. Disponível em: [pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD\\_57\\_Liliana\\_web3.pdf](https://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf). Acesso em: 12 de mar. 2019.

<sup>352</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 250.

Conforme demonstrado no capítulo anterior, houve a criação de rubrica no orçamento da União destinada à acolhida aos refugiados a partir de 2005, bem como o Relatório de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, identificou nas Leis Orçamentárias Anuais de 2012-2016 um conjunto de ações capazes de favorecer a imigração de uma maneira geral, as quais receberam uma dotação orçamentária total de R\$ 846.092.374,00, sendo que a execução financeira foi de R\$ 693.758.169,90. O Plano Plurianual – PPA vigente, correspondente ao período de 2016-2019, prevê que deve haver destinação de recursos para as seguintes iniciativas constantes do objetivo 1043 relativo às políticas de refúgio: a) 04XB “Fortalecimento da estrutura do Comitê Nacional de Refugiados – CONARE para atendimento adequado do crescente número de solicitações de refúgio”; b) 04XC “Aperfeiçoamento dos fluxos de respostas a demandas em migrações e refúgio”; c) 06QB “Apoio ao aprimoramento dos projetos de acolhimento de refugiados e imigrantes em situação irregular segundo orientação de tratados internacionais no Brasil”.<sup>353</sup> Para esta última iniciativa, a Lei Orçamentária Anual – LOA 2016 continha dotação orçamentária no valor de R\$12.728.600,00, dos quais R\$ 7.797.827,28 foram efetivamente liquidados, correspondendo a 61,3% do total.<sup>354</sup> Contudo, no relatório anual de avaliação do PPA em 2017 e anexo correspondente, não há indicação dos recursos destinados aos programas estabelecidos, tampouco na LOA de 2018.

Igualmente, o programa 2081 instituído na LOA de 2019 para o Ministério da Justiça, intitulado “justiça, cidadania e segurança pública”, embora novamente apresente além de outros objetivos a promoção dos direitos de migrantes e refugiados, trata-se de uma dotação genérica no valor de R\$ 3.719.691.579,00, não havendo uma dotação orçamentária específica para refúgio, sendo difícil identificar o quanto desse valor será destinado para esse fim. Todavia, é possível identificar dotações específicas destinadas à proteção das fronteiras nacionais como, por exemplo, restou estabelecida no mesmo programa 2081 dotação específica no valor de R\$ 332.500,00 na ação 219M correspondente à “implementação do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)”, bem como no programa 2058 intitulado “Defesa Nacional”, na ação 14T5 correspondente à “Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de

---

<sup>353</sup> BRASIL, Lei Federal nº 13.249 de 13 de janeiro de 2016. *Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019*. Anexo I. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>. Acesso em 15 de mar. 2019.

<sup>354</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *TC nº 013.566/2016-4: Relatório em Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=12543466&codPapelTramitavel=57152448>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

Fronteiras – SISFRON” foi destinado o valor de R\$ 310.492.134,00 e na ação 218X correspondente à “Operações de Garantia da Lei e da Ordem” o valor de R\$ 47.500.000,00.<sup>355</sup>

Por meio da análise dessa realidade orçamentária não é possível concluir que há algum tratamento preferencial entre as questões de fronteira face às relativas ao refúgio. Contudo, resta clara a desarticulação entre essas matérias que deveriam apresentar uma política comum, evidenciando a política reativa que predomina atualmente devido à ausência de uma política de refúgio nacional capaz de equacionar estrategicamente as questões de soberania/segurança nacional e acolhimento/proteção de refugiados. De fato, o país apresenta uma capacidade de ampliação significativa do seu atual sistema de proteção aos refugiados, uma vez que: a) o número absoluto de refugiados e solicitantes de refúgio que o país abriga está longe de representar um quantitativo expressivo, considerando a posição política e econômica do Brasil; b) no ano de 2016 a dotação orçamentária destinada sequer foi totalmente utilizada, sendo questionável se o valor destinado não foi utilizado devido a desnecessidade ou em razão da ausência de uma política de refúgio predefinida, nos termos da avaliação realizada pelo TCU; c) As principais dificuldades relativas à efetividade de direitos dos refugiados no país ocorrem mais em função da ausência de uma política de refúgio nacional, refletindo nas escolhas orçamentárias realizadas, do que em razão de um possível impacto negativo no orçamento capaz de prejudicar a realização de algum programa essencial destinado à concreção e manutenção de direitos da população; d) o próprio TCU reconhece em seu relatório a possibilidade de ampliação do atual sistema via implementação adequada do Reassentamento, modalidade que não é tão explorada pelo Brasil atualmente.

No entanto, aferir a real capacidade de acolhimento suportada pelo país depende do estabelecimento efetivo de uma política de refúgio condizente com os princípios insertos na legislação internacional e interna, bem como a devida contraposição à realidade fática social e limites econômicos e financeiros impostos pelos custos de efetivação dos direitos. Esse processo passa necessariamente pelo estabelecimento de uma metodologia que permita a realização de uma ponderação clara e transparente capaz de atribuir certo grau de racionalidade aos motivos que fundamentarão as decisões, desde a concepção inicial de uma política de refúgio ao caso concreto específico que deve ser analisado, refletindo nas escolhas orçamentárias para que melhor concretize direitos no plano fático. Para tanto, a seguir, será

---

<sup>355</sup> BRASIL, Lei Federal nº 13.808 de 15 de janeiro de 2019. *Lei Orçamentária Anual do Exercício Financeiro de 2019*. Volume II, Consolidação dos programas de Governo. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2019>. Acesso em 15 de mar. 2019.

apresentada a metodologia capaz de ser utilizada no ordenamento jurídico brasileiro para realizar um juízo de ponderação entre princípios, seus principais mecanismos e sua adaptação na análise das questões inerentes às políticas de refúgio.

### **4.3 A ponderação de princípios na elaboração da política de refúgio**

A situação atual da política nacional de refúgio é de incerteza e imprecisão constantes, uma vez que o sistema nacional de proteção aparenta ter sido desenvolvido sem qualquer preocupação estratégica direcionada a participação mais efetiva do país no acolhimento de refugiados, considerando que o Brasil ainda apresenta uma capacidade significativa de ampliação do seu sistema de proteção. Igualmente, as preocupações com relação às questões de soberania/segurança nacional surgem de maneira pontual, sem que houvesse a indicação de qualquer parâmetro teórico/legal que fundamentasse de maneira clara e transparente a devida e necessária harmonização desse princípio com o Direito Internacional dos Refugiados.

Decerto, considerando a atual posição político econômica do Brasil, as pouco mais de 130 mil pessoas, entre solicitantes de refúgio e refugiados, não deveriam representar um impacto tão grande no sistema de proteção implementado e garantia de direitos fundamentais, em especial, os direitos sociais/prestacionais. No entanto, as questões de cunho orçamentário apenas refletem a ausência de planejamento estratégico da atual política nacional de refúgio, tornando árdua e desafiadora a tarefa de aferir o quanto é possível ampliar a capacidade de acolhimento nacional. Nesse sentido, a utilização de uma metodologia capaz de harmonizar os diversos princípios inerentes ao estabelecimento de uma política de refúgio mais eficiente se apresenta de maneira crítica para diminuir as dificuldades e desafios que o sistema de proteção nacional enfrenta, em especial, a aparente dissociação do princípio de soberania/segurança nacional às políticas de refúgio no país, bem como seu reflexo nas questões orçamentárias. Assim, considerando essa necessidade de adoção de uma metodologia capaz de otimizar tanto a fundamentação das decisões quanto as escolhas orçamentárias quando da colisão entre princípios, a técnica da ponderação de Robert Alexy se apresenta como um meio jurídico viável de decisão para racionalizar o processo e atribuir à política de refúgio mais coerência e aderência à normativa interna e internacional.

Em resumo, segundo Alexy, princípios são normas que estabelecem que algo deve ser realizado na maior medida possível, diante das possibilidades fáticas e jurídicas presentes, sendo por esta razão chamados de mandamentos de otimização. Destaca-se, nesse ponto, a ideia de que a realização completa de um determinado princípio pode ser obstada pela realização de

outro princípio. Trata-se da colisão entre princípios, a qual deve ser resolvida por meio de um sopesamento, visando a obtenção de um resultado ótimo. Esse resultado ótimo dependerá necessariamente das variáveis do caso concreto, sendo esta a razão de não se falar que um princípio P1 sempre prevalecerá sobre o princípio P2, devendo-se sempre falar em prevalência do princípio P1 sobre o princípio P2 diante das condições C.<sup>356</sup>

Uma vez que para se obter o resultado ótimo é necessário limitar a realização de um ou de ambos os princípios, fala-se que os princípios expressam deveres e direitos *prima facie*, que poderão revelar-se menos amplos após o sopesamento com princípios colidentes. Diante do exposto, nota-se que o conceito de princípio, na teoria de Alexy, é um conceito que não trata acerca da fundamentalidade da norma e, sendo assim, um princípio pode ser um "mandamento nuclear do sistema", mas pode também não o ser, uma vez que uma norma é um princípio apenas em razão de sua estrutura normativa. No caso, o conceito de princípio na teoria de Alexy é um conceito axiologicamente neutro, no qual seu uso não expressa nenhuma opção por esta ou aquela disposição fundamental, nem por este ou aquele tipo de constituição.<sup>357</sup>

Assim, a teoria da argumentação jurídica de Alexy se desenvolve a partir da aplicação dos princípios por meio da técnica de ponderação. De acordo com Atienza, ainda que não seja possível construir uma teoria dos princípios que estabeleça uma ordem hierárquica entre eles, se faz necessário o estabelecimento de uma ordem "fléxivel" que permita a sua aplicação ponderada. Assim, o uso puramente arbitrário é rechaçado por meio de um sistema de estruturas de ponderação tendo por base os princípios como mandamentos de otimização, com relação às possibilidades fáticas e jurídicas.<sup>358</sup> Ana Paula de Barcellos ressalva que a ponderação deve ser utilizada nos casos em que a mera subsunção não se apresenta adequada, uma vez que não possui instrumentos para produzir uma conclusão capaz de considerar a totalidade dos elementos normativos pertinentes. A opção pela ponderação deve ocorrer quando diversas premissas igualmente válidas e de mesma hierarquia indicam soluções normativas diversas e, por vezes, contraditórias.<sup>359</sup>

Conforme Alexy, "[...] a ponderação deve realizar-se em três graus. No primeiro grau dever ser determinada a intensidade da intervenção. No segundo grau trata-se, então, da

---

<sup>356</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 90.

<sup>357</sup> AFONSO DA SILVA, Virgílio. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. IN: *Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais 1*. 2003. p. 611.

<sup>358</sup> ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3.ed. São Paulo: Landy, 2003, 181-182.

<sup>359</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. IN: *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Luís Roberto Barroso (Org.). 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 55.

importância dos fundamentos que justificam a intervenção. Somente no terceiro grau realiza-se, então, a ponderação em sentido restrito e verdadeiro.”<sup>360</sup>

Destaca-se que no último grau, quando ocorre a mediação dos princípios em colisão, incide o princípio da proporcionalidade que impõe limites ao intérprete durante a atividade de sopesamento dos valores. O exame da proporcionalidade se apresenta de forma essencial para a otimização diante dos conflitos entre princípios no caso concreto, constituindo-se em um próprio mandamento de ponderação.<sup>361</sup>

Em síntese, Alexy defende a ideia de racionalidade do Direito por meio da razão prática discursiva, apresentando o preceito da proporcionalidade como síntese finalística do método de aplicação e solução de conflitos entre princípios, fundamentando-se nas ideias complementares de razoabilidade e devido processo legal, detalhando a proporcionalidade em três sub-regras: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. O exercício da proporcionalidade na técnica da ponderação demanda o cumprimento dessas regras na ordem em que está disposta, de forma sucessiva e subsidiária, pois a eficácia da regra precedente depende do atendimento da anterior. Assim, a adequação consiste na escolha de um meio pelo qual objetivo almejado é, no mínimo, fomentado, promovido, mesmo que o objetivo não seja completamente realizado, ou seja, a ideia de realização na máxima medida. Com relação à necessidade, este critério tem por fundamento que a realização de um ato estatal que limite direitos somente é necessário quando verificado que a realização do objetivo perseguido não possa ser igualmente promovida, na mesma intensidade, por meio de outro ato que limite em menor medida o eventual direito fundamental atingido.<sup>362</sup> Em outras palavras, trata-se da verificação de meios alternativos menos onerosos/gravosos para alcançar o objetivo almejado de forma efetiva.<sup>363</sup> Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito diz respeito à ponderação efetiva entre o ônus imposto pela medida e o possível benefício atingido.<sup>364</sup>

De acordo com Virgílio Afonso da Silva, para que uma medida seja considerada desproporcional em razão do critério da proporcionalidade em sentido estrito, não é necessário que tal medida implique a não realização de determinado direito fundamental, tampouco que

---

<sup>360</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 63.

<sup>361</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 156.

<sup>362</sup> AFONSO DA SILVA, Virgílio. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais* 798. 2002. p. 25-39.

<sup>363</sup> BARROSO, Luís Roberto. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. In: SOARES, José Ronald Cavalcante (orgs.). *Estudos de Direito constitucional: homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: LTr., 2001, p. 328.

<sup>364</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a reconstrução do novo modelo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 282.

esta medida atinja o seu núcleo essencial. Em suma, é suficiente a demonstração de que a fundamentação relativa à adoção da medida não apresente um peso significativo para justificar a restrição que se operou em determinado direito, sendo possível inclusive que seja uma restrição considerada pequena. Assim, se a demonstração da relevância do direito que fundamenta determinada limitação for considerada insuficiente para justificar tal medida, esta será desproporcional. Ademais, segundo o autor, a exigibilidade de utilização da proporcionalidade para solucionar eventuais colisões entre direitos fundamentais decorre da própria estrutura atribuída a esses direitos, uma vez que são constituídos em grande maioria por princípios (mandamentos de otimização), sendo a proporcionalidade a maneira de se efetivar o dever de otimização na máxima medida dessas normas.<sup>365</sup>

Nesse contexto, o discurso jurídico é nada mais que um caso especial do discurso prático geral e, como tal, caracterizado por uma série de condições restritivas, às quais a argumentação jurídica se encontra submetida e que, em resumo, referem-se à vinculação à lei, ao precedente e à dogmática. Todavia, essas condições não conduzem a um único resultado em cada caso concreto, uma vez que nos casos minimamente problemáticos são necessárias valorações que não são dedutíveis diretamente do material normativo preexistente. Em verdade, a racionalidade do discurso jurídico depende em grande medida de se saber se, e em que medida, essas valorações adicionais são passíveis de um controle racional.<sup>366</sup>

De fato, é preciso admitir que não há como se retirar completamente o caráter subjetivo da interpretação e aplicação do direito, e isso inclui os juízos de ponderação. Contudo, é inegável que o método é capaz de assegurar um certo grau de objetividade e racionalidade que são necessários ao processo de decisão. Para tanto, a garantia ou aumento de possibilidades que permitam tanto um controle intersubjetivo quanto a previsibilidade das decisões, sob uma perspectiva metodológica, teórica e institucional se apresenta de maneira essencial. Nesse sentido, sob o aspecto metodológico, as relações de preferências estabelecidas no juízo de ponderação não devem ser realizadas sem qualificativos e condicionamentos adequados, ao contrário, devem ser fundamentadas, implicando no estabelecimento de uma escala condicionada na relação entre o grau de restrição relativo a um direito e o grau de realização de outro. Esse aspecto assegura mais objetividade à ponderação, em razão de permitir a verificação clara e objetiva dos passos decisivos que constituíram a argumentação que fundamentou

---

<sup>365</sup> AFONSO DA SILVA, Virgílio. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais* 798. 2002. p. 39-44.

<sup>366</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 548.

determinada decisão, gerando a possibilidade de diálogo e controle intersubjetivo entre as instituições.<sup>367</sup>

Com relação ao aspecto teórico, este consiste na demonstração clara das premissas teóricas que foram elegidas e utilizadas pelo intérprete/aplicador do direito na fundamentação como, por exemplo, a utilização da teoria dos direitos fundamentais exigiria não outro método de interpretação e aplicação senão aquele correspondente. Por esse aspecto, tanto o controle intersubjetivo quanto a previsibilidade das decisões dependem das premissas teóricas que fundamentam determinada decisão e, sendo assim, a clareza na exposição dessa teoria é diretamente proporcional à facilidade e possibilidade de compreensão dos motivos que direcionaram o juízo de ponderação para um resultado e não outro, conferindo mais objetividade e racionalidade. Por último, o aspecto institucional está mais relacionado à previsibilidade das decisões, permitindo um controle mais efetivo. Em suma, consiste na exigência de transparência e clareza da fundamentação para que haja possibilidade de controle quanto aos precedentes, bem como controle social. No que tange aos precedentes, trata-se da adequada instituição da observância aos precedentes, no sentido de que o respeito aos fundamentos de decisões prévias tomadas em casos semelhantes limita a liberdade subjetiva do intérprete/aplicador do direito quando da realização do juízo de ponderação, uma vez que o ônus argumentativo será maior para modificar entendimento por vezes reiterado. Igualmente, a instituição de controle social, por meio do qual a sociedade de maneira geral e, sobretudo, comunidade acadêmica e imprensa possam verificar a coerência, consistência e aderência das decisões, permite o exercício de controle quanto à ponderação realizada, inibindo um grau maior de subjetivismo.<sup>368</sup>

Desse modo a utilização do critério da ponderação de princípios se torna viável, uma vez que permite a dedução de valores que não se alcança diretamente da legislação. Ademais, a racionalidade deve ser utilizada na construção dos seus argumentos jurídicos, no sentido de evitar que a ponderação seja influenciada por critérios ou interesses individuais. Nesse contexto, considerando que as escolhas orçamentárias também devem se fundamentar no ordenamento jurídico quando da alocação de recursos, o legislador deve se utilizar da ponderação atentando-se, especialmente, para a necessidade de efetivação dos direitos fundamentais. Para tanto, a

---

<sup>367</sup> AFONSO DA SILVA, Virgílio. Ponderação e objetividade na interpretação constitucional. IN: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada (orgs). *Direito e interpretação: racionalidades e instituições*. São Paulo: Direito GV/Saraiva, p. 363-380, 2011, p. 367-369.

<sup>368</sup> AFONSO DA SILVA, Virgílio. Ponderação e objetividade na interpretação constitucional. IN: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada (orgs). *Direito e interpretação: racionalidades e instituições*. São Paulo: Direito GV/Saraiva, p. 363-380, 2011, p. 372-378.

consideração dos custos de implementação de determinados direitos aliada à adoção de um padrão mínimo existencial indispensável à dignidade humana se faz essencial frente à chamada reserva do possível, conforme se demonstrará a seguir.

#### 4.3.1 A ponderação e seus reflexos nas escolhas orçamentárias

De fato, a utilização da ponderação para garantir mais racionalidade e transparência na elaboração e implementação de uma política nacional de refúgio implica na utilização reflexa dessa mesma metodologia no plano orçamentário. As escolhas orçamentárias, embora se encontrem no âmbito da esfera de ponderação do legislador, devem considerar igualmente o conjunto de princípios e regras estabelecido no ordenamento jurídico para, diante da colisão entre princípios, harmonizá-los e definir a melhor forma de alocação de recursos. Nesse contexto, o custo financeiro decorrente da garantia e implementação de uma política de refúgio deve ser considerado, uma vez que apresenta consequências diretas na adoção de eventuais políticas públicas capazes de lhes garantir maior efetividade.

A correta compreensão dos direitos sociais/prestacionais exige uma correlação imediata com o direito de desenvolvimento, entendido como a progressiva implantação desses direitos. O desenvolvimento deve ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas podem usufruir.<sup>369</sup> Nesse sentido, de acordo com o art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH:

Capítulo III - DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Artigo 26 - Desenvolvimento progressivo

Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.<sup>370</sup>

Como se pode constatar, a progressividade deve ser realizada na medida dos recursos disponíveis. Embora os direitos fundamentais sociais sejam caracterizados por exigirem do poder público prestações materiais no intuito de que sejam efetivados, essa efetivação é dependente da disponibilidade de recursos públicos<sup>371</sup>, uma dependência enfatizada, dentre outros, por Fernando Scaff, para quem é necessário um esforço de compreensão dos

<sup>369</sup> SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999.

<sup>370</sup> COSTA RICA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. San Jose. 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 10 de jul. 2018.

<sup>371</sup> KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional "Comparado"*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 19.

mecanismos de financiamento dos direitos fundamentais. Scaff critica a análise estanque dos sistemas financeiro e tributário constantes do texto constitucional, que nem sempre efetua uma correlação com os direitos fundamentais também previstos na Constituição. Como ele mesmo afirma:

[...] É imprescindível a realização de um esforço para que se esboce uma compreensão desses mecanismos de financiamento que a sociedade realiza (direito tributário) a fim de permitir ao Estado (direito financeiro) a concretização dos direitos humanos (direito constitucional) estabelecidos em seu ordenamento jurídico, especialmente os de 2ª dimensão (direito econômico). No Brasil este tipo de análise alcança um papel de especial relevo em face do detalhamento adotado na Constituição quanto ao seu sistema tributário (principalmente nos arts. 145 a 157) e financeiro (essencialmente focados nos arts. 157 a 169), que muitas vezes são estudados de forma estanque, separadamente dos direitos fundamentais igualmente estabelecidos de forma bastante minuciosa na Carta de 1988 (de maneira central nos arts. 1º a 11).<sup>372</sup>

Resumidamente, o sistema orçamentário brasileiro funciona por meio de uma hierarquia estabelecida na própria Constituição Federal. Na parte mais ampla encontra-se os fundamentos e objetivos constitucionais (arts. 1º e 3º), os quais coordenam a construção do sistema. O Plano Plurianual – PPA vem logo em seguida, instrumento este que estabelece os planos e projetos do governo para os próximos quatro anos. Em seguida, é confeccionada a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, responsável por orientar a construção do projeto da Lei Orçamentária Anual – LOA. Por último, a LOA é o instrumento final, o qual possui a função precípua de estimar as receitas, bem como fixar as despesas e reger a sua realização. A estrutura mínima de financiamento dos direitos fundamentais no Brasil definida na Constituição Federal de 1988 se dá por meio da arrecadação de tributos, em especial, das vinculações da receita dos impostos e das contribuições. Como exemplos citem-se o Fundo Nacional de Educação (art. 212), que define a vinculação de determinada percentagem da receita de impostos dos Entes da federação, e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS (art. 195).<sup>373</sup>

Em verdade, os recursos econômicos e financeiros públicos destinados ao financiamento dos direitos fundamentais sociais/prestacionais do Estado são finitos e sua escassez é previsível, fato este que impede a realização da totalidade dos objetivos sociais assegurados e, sendo assim, impõe o sacrifício da realização de alguns direitos em detrimento de outros. Igualmente, a realização de direitos prestacionais destinados a determinados indivíduos implica na consequente não realização para outros. Mesmo as prestações públicas destinadas a atender

---

<sup>372</sup> SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. IN: SCAFF, Fernando Facury (org). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 2.

<sup>373</sup> SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. IN: SCAFF, Fernando Facury (org). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 5-17.

direitos que integrem o chamado mínimo existencial encontram-se igualmente sujeitas aos recursos econômicos e financeiros disponíveis, ocorrendo apenas um tratamento preferencial dessas matérias em detrimento das demais.<sup>374</sup>

Flávio Galdino afirma predominar no pensamento jurídico brasileiro um senso comum em torno dos direitos fundamentais orientado pela premissa da existência de direitos fundamentais positivos e negativos, na qual apenas os direitos positivos exigiriam um custo financeiro para sua implementação.<sup>375</sup> No entanto, deve-se atentar para o fato de que o Estado atua tanto em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captados junto aos indivíduos singularmente considerados, quanto no reconhecimento e efetivação dos direitos, sendo este Estado indispensável para este fim específico. Logo, conclui-se que todos os direitos subjetivos públicos são positivos, uma vez que os direitos só existem onde também existe um fluxo orçamentário que viabilize tais direitos, o que impõe um custo às prestações necessárias à sua efetivação. Por esta perspectiva, a efetivação dos direitos depende sempre dos recursos públicos, devendo a escassez destes ser devidamente considerada quando de sua alocação. Os direitos não devem ser considerados absolutos, sendo as escolhas orçamentárias reveladoras dos valores que uma sociedade atribui a tais ou quais direitos.<sup>376</sup> Assim, ainda que essenciais, as políticas públicas destinadas a assegurar aos refugiados os direitos fundamentais prestacionais devem retirar seu financiamento de alguma contraprestação, não devendo ser desconsiderados os custos para a implementação de tais direitos.

A dispensa de contraprestação não significa a gratuidade do direito ou serviço prestado, apenas reflete a realidade de que a sociedade suporta os custos desses direitos, ou seja, quem utiliza está arcando indiretamente com esses custos. O estabelecimento de uma remuneração que atenda à política de modicidade para determinados serviços prestados, em especial os de regime de universalidade, pode ser uma forma de garantir maior amplitude de acesso das pessoas a esses serviços. Nesse sentido, os recursos da redistribuição de renda advindos dos tributos que compõem as receitas estatais seriam ressaltados para alocação orçamentária que atenda aos direitos mais essenciais destinados à população que se encontre em posição de hipossuficiência e carência acentuada de recursos financeiros.<sup>377</sup>

---

<sup>374</sup> GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 159-196.

<sup>375</sup> GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 345-346.

<sup>376</sup> GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 204 -210.

<sup>377</sup> GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 311-338.

Segundo Flávio Galdino, “a função distributiva não pode ser exercida sem o atributo da eficiência, certamente voltada não apenas para a rentabilidade do explorador (público ou privado), mas também para o impacto social do serviço...”<sup>378</sup>

Além de considerar os custos dos direitos e a eficiência, é evidente que as políticas públicas devem atender igualmente aos princípios da proporcionalidade, impessoalidade, igualdade material e supremacia do interesse público na busca pela concreção do princípio maior da dignidade da pessoa humana. Em verdade, o problema da inefetividade dos direitos fundamentais reside nas escolhas realizadas por aqueles que conduzem o Estado e representam o povo, uma vez que a ineficiência na distribuição de recursos estabelecida na legislação acentua a miséria e o desperdício. Nesses moldes, a afirmação e reconhecimento de direitos na Constituição Federal assume caráter irrealizável quando da sua efetivação na maioria das situações fáticas e, portanto, apresentando uma função mais ideológica do que emancipatória.<sup>379</sup>

Tal fato pode ser exemplificado<sup>380</sup> por meio do estabelecimento da chamada Desvinculação das Receitas da União – DRU. Em suma, trata-se de um mecanismo que permite ao governo federal utilizar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, sendo a principal fonte de recursos as contribuições sociais, correspondentes a cerca de 90% do montante desvinculado.

Noutras palavras, a desvinculação de receitas permite ao governo aplicar os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário, bem como possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. Apesar de ter sido criada em 1994 com o intuito de estabilizar a economia logo após o Plano Real, esse mecanismo foi prorrogado diversas vezes, sendo a última prorrogação aprovada no Congresso Nacional em 24/08/2016, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 87/2015, estendendo novamente o instrumento até 2023 e ampliando seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais. Além disso, mecanismo semelhante foi criado para os Estados, Distrito Federal e Municípios - a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios

---

<sup>378</sup> GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 323.

<sup>379</sup> GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 272-339.

<sup>380</sup> SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. IN: SCAFF, Fernando Facury (org). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 19.

(DREM), ficando desvinculadas 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não aplicados às receitas destinadas à saúde e à educação.<sup>381</sup>

Nos moldes em que está estabelecido atualmente, no mínimo, o exemplo da DRU impõe um arranjo diferente para o financiamento dos direitos fundamentais inicialmente previsto na Constituição Federal, no qual as escolhas realizadas para alocação de recursos foram modificadas. Nesse ponto, a ausência de demonstração da metodologia utilizada para definir a forma de alocação de recursos no orçamento compromete a racionalidade da fundamentação direcionada à correta compreensão do custo dos direitos, sendo questionável uma possível arbitrariedade do legislador nas escolhas realizadas. Esse descompasso nas metodologias de ponderação utilizadas entre os atores dificulta a elaboração de uma política de refúgio mais estratégica, uma vez que a destinação de recursos reflete diretamente na possibilidade de efetivação de uma ampliação positiva do atual sistema de proteção nacional.

Ademais, a consideração do custo dos direitos apresenta uma correlação com a chamada reserva do possível, termo utilizado para indicar que em razão da finitude e previsível escassez de recursos, o Estado não teria condições de assegurar determinados direitos em razão do comprometimento orçamentário realizado anteriormente. No caso, quando se fala em reserva do possível, é preciso ressaltar que o seu conteúdo está além da simples disponibilidade de recursos de um Estado. Em verdade, ainda que o Estado disponha de recursos, este não está obrigado a prestar algo que se encontre além dos limites do razoável, ou seja, a reserva do possível se refere também àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade e, assim, restando seu conteúdo também na esfera da ponderação que deve ser realizada pelo legislador. Em verdade, a reserva do possível abrange a possibilidade material e jurídica para a prestação dos direitos, não sendo passível de utilização para simplesmente justificar a negativa de qualquer tipo de prestação positiva. Todavia, igualmente, a realização de qualquer direito não deve ignorar a conjuntura socioeconômica e as possibilidades orçamentárias do Estado.<sup>382</sup>

Nessa perspectiva, o princípio da dignidade humana apresenta um mínimo existencial que deve nortear as ponderações realizadas no âmbito das escolhas orçamentárias, no intuito de evitar escolhas arbitrárias e direcionar as prioridades de alocação dos recursos. Em suma, apesar desse princípio se apresentar como um bem jurídico absoluto, o que seria absoluto ainda se

---

<sup>381</sup> Para mais informações consulte-se: SENADO FEDERAL. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>. Acesso em 10 de jul. 2018.

<sup>382</sup> TORRES, Silvia Faber. Direitos prestacionais, reserva do possível e ponderação: breves considerações e críticas. IN: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (Orgs.). *Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 784-785.

encontra em aberto, uma vez que depende necessariamente da vontade do intérprete e de uma construção de sentido cultural e socialmente vinculada. Nesse sentido, Alexy admite que mesmo a dignidade humana possui um núcleo essencial e apenas este seria intangível, entretanto, o princípio comporta vários níveis de realização e, assim, graduação e relativização, desde que não importe em sacrifício de seu núcleo essencial.<sup>383</sup>

De acordo com a teoria de Alexy, nesse caso, a otimização deve se concentrar na eficácia e efetividade das normas jurídicas que reconhecem e protegem a dignidade, não implicando na afirmação de que a dignidade impõe uma máxima/ótima satisfação de todas as necessidades humanas. Se assim o fosse, tal situação resultaria na interpretação de que a dignidade serviria de fundamento para um programa de segurança social amplo e irrestrito na dimensão dos direitos sociais/prestacionais, fato este que inviabilizaria a própria efetividade dos direitos em sua totalidade.<sup>384</sup> Desse modo, um caminho para a efetividade dos direitos seria o equilíbrio entre a redução ao mínimo existencial de certa quantidade de direitos em sua extensão, mas não em profundidade, otimizando a parte excedente para assegurar uma maximização do mínimo existencial de diversos direitos por meio das políticas públicas e seus reflexos orçamentários.<sup>385</sup> É exatamente nesse ponto que se inserem as duas vertentes da proporcionalidade: os princípios da proibição do excesso e da proteção deficiente, uma vez que a sua argumentação está intrinsecamente ligada ao reconhecimento prévio no juízo de ponderação da existência de um padrão mínimo relativo à dignidade humana em determinado caso concreto.

#### 4.3.2 Os parâmetros da proporcionalidade: a proibição do excesso e da proteção deficiente

Para fins deste trabalho, considera-se a posição normativa de Virgílio Afonso da Silva quanto à proporcionalidade não ser um princípio e sim uma regra, uma vez que o princípio consiste em norma que exige a realização de algo na maior medida possível diante das condições fáticas e jurídicas do caso concreto, não sendo esse o caso da proporcionalidade. Em suma, a proporcionalidade apresenta uma estrutura de regra em razão de impor o dever definitivo de sua aplicação e verificação das sub-regras que a compõem – adequação,

---

<sup>383</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 9ª ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 162-166.

<sup>384</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 9ª ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 163.

<sup>385</sup> TORRES, Ricardo Lobo. A jusfundamentalidade dos Direitos Sociais. IN: BINENBOJM, Gustavo (coord). *Direitos Fundamentais*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, vol. XII, 2003, p. 356.

necessidade e proporcionalidade em sentido estrito - quando da utilização do método de ponderação e, assim, sem sujeição à condicionantes fáticas ou jurídicas para sua aplicação.<sup>386</sup>

Em verdade, a proporcionalidade se apresenta como uma referência no controle da atuação da administração pública, uma vez que no âmbito da fronteira dos direitos fundamentais assume o papel de principal instrumento de controle, restringindo a liberdade individual e efetivando a metódica da ponderação de bens.<sup>387</sup> No caso, a proporcionalidade pode ser entendida como o mandamento constitucional destinado à verificação da constitucionalidade das intervenções estatais quanto à viabilidade jurídica das medidas e políticas que se deseja implementar, bem como dos respectivos fins pretendidos, isto é, trata-se de uma espécie de limite do poder limitador.<sup>388</sup> Nesse contexto, constata-se<sup>389</sup> uma proibição no ordenamento jurídico de decisões, medidas e políticas consideradas arbitrárias, excessivas e desarmônicas, as quais resultem em sacrifícios injustificáveis a determinado bem jurídico que se pretende proteger e assegurar.<sup>390</sup> De fato, conforme afirma Jorge Miranda, a proporcionalidade se aplicaria na relação aparentemente conflituosa entre os diversos direitos sociais que se pretendem efetivar ou mesmo entre esses direitos e os direitos de liberdade individuais, quando da escolha pela efetivação de determinado direito diante de questões como a escassez de recursos, sustentabilidade e fatores institucionais que envolvem a atuação do poder público para atribuir um grau maior ou menor de satisfação dos direitos envolvidos, bem como considerando as situações concretas na distribuição das prestações necessárias à efetivação.<sup>391</sup>

Nesse sentido, a proporcionalidade apresenta dois aspectos que configuram o seu paradigma de análise: a proibição do excesso (dimensão negativa) e a proibição da proteção deficiente (dimensão positiva). No caso da proibição do excesso, consiste na impossibilidade do Estado em ir além do adequado e necessário nas suas decisões, medidas e políticas para atingir determinado fim, ou seja, trata-se de instrumento de fiscalização de eventual ação excessivamente limitadora do Estado em face dos direitos fundamentais, constituindo um dever negativo de abstenção do Estado em ultrapassar determinado limite.<sup>392</sup> Assim, no caso concreto,

---

<sup>386</sup> AFONSO DA SILVA, Virgílio. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 168-169.

<sup>387</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 161.

<sup>388</sup> DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 177-188.

<sup>389</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional: Teoria da Constituição em tempo de Crise do Estado Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, T. 2, V.2, p. 474.

<sup>390</sup> ALEXANDRINO, José Melo. *Direitos Fundamentais: introdução geral*. Cascais: Príncípia, 2011, p. 135.

<sup>391</sup> MIRANDA, Jorge. Estado Social, crise económica e jurisdição constitucional. IN: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. 55, nºs 1-2*: Coimbra, 2014, p. 359.

<sup>392</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos. 4ª ed.* São Paulo: Saraiva, 2017. p. 119-120

se verificada a existência de meio alternativo que seja menos restritivo e agressivo em comparação àquele utilizado; ou se a medida restritiva seja considerada legítima, mas implique efeitos mais restritivos em comparação as medidas atualmente aplicadas sem garantias de acréscimos sensíveis à eficácia na realização do fim almejado, esses meios/medidas escolhidos serão considerados excessivos.<sup>393</sup>

Por outro lado, também é possível vislumbrar excessos de proteção nos casos em que o Estado concede a certa categoria de pessoas ou situações uma proteção descabida diante do conjunto de princípios e regras inseridos na Constituição, consubstanciando verdadeiros privilégios em relação a outras categorias. Diferentemente da discriminação positiva que tem fundamento nos fins assumidos pela Constituição destinados a alcançar uma situação de igualdade material, o excesso de proteção é responsável por agravar as desigualdades em determinado contexto e, assim, não se apresentando de maneira proporcional.<sup>394</sup> Ademais, ainda incidem o princípio da razoabilidade, o qual assume uma dimensão valorativa relativa à situação em que a medida apreciada é orientada pela garantia da quantidade e qualidade de um espaço de liberdade individual que deve subsistir às intervenções restritivas do Estado; bem como a exigência de determinabilidade, clareza e suficiente densidade das normas legais restritivas de direitos, uma vez que a vagueza ou imprecisão de um determinado enunciado possibilita intervenções restritivas além do que seria estritamente exigido pela salvaguarda dos bens jurídicos que justificaria a restrição.<sup>395</sup>

Nesse contexto, inserida no art. 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos, encontra-se disposição pela qual não deve o Estado-parte, grupo ou pessoa, realizar a supressão do gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos, tampouco limitá-los em medida maior do que as previstas na própria convenção.<sup>396</sup> De fato, o artigo da convenção remete indiretamente ao princípio da proibição do excesso, uma vez que a determinação consiste na escolha do meio adequado a atingir determinada finalidade que represente menos intervenção.

No que tange à proibição da proteção deficiente/insuficiente, trata-se de uma faceta do princípio da proporcionalidade relativa à promoção dos direitos humanos pela qual se fiscalizam os atos estatais excessivamente insuficientes para promover um direito,

---

<sup>393</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 171-172.

<sup>394</sup> MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional – Estado e Constitucionalismo*. Constituição. Direitos Fundamentais. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016, p. 303.

<sup>395</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 187-193.

<sup>396</sup> COSTA RICA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. San Jose. 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm). Acesso em: 9 de mar. 2019.

consubstanciando-se em uma dimensão positiva daquele princípio. Nesse contexto de vedação da insuficiência, a proporcionalidade fundamenta juízos de inconstitucionalidade de atos estatais que, ao densificarem direitos e garantias, comprometem os deveres de proteção, organização e procedimento, e de prestação, normativa e material, uma vez que o seu cumprimento se apresenta de modo incompleto, isto é, insuficiente/deficiente.<sup>397</sup> De acordo com Ramos:

[...] Consequentemente, a proporcionalidade consiste não só em um instrumento de controle das restrições a direitos, mas também de controle da promoção a direitos. Essa atuação de proibição da proteção insuficiente decorre do reconhecimento dos deveres de proteção, fruto da dimensão objetiva dos direitos humanos. Essa atuação de proibição da proteção insuficiente decorre do reconhecimento dos deveres de proteção, fruto da dimensão objetiva dos direitos humanos. A proporcionalidade, então, tem função dúplice: serve para que se analise eventual “restrição em demasia”, mas também serve para que se verifique se houve “proteção deficiente” dos direitos. No Estado Democrático de Direito, no qual o Estado deve intervir na vida social para assegurar uma sociedade justa e solidária (art. 3º da CF/88), a proibição de insuficiência fixa um mínimo de proteção adequada, necessária e proporcional em sentido estrito a um direito, que sofre a omissão do Estado ou mesmo colisão com outros direitos.<sup>398</sup>

De fato, no caso mais específicos dos direitos sociais/prestacionais, a proibição da proteção deficiente se faz mais presente, uma vez que exige uma atuação positiva do Estado desde a elaboração e estabelecimento das políticas necessárias às medidas concretas para implementação e efetivação de determinado direito, representando uma dimensão avaliativa que corresponde melhor à necessidade de densificação dos princípios.<sup>399</sup> No caso, o dever de proteção corresponde à verificação da eventual obrigação da autoridade pública em tutelar certo direito fundamental e, se constatada a ausência do dever de atuação positiva do Estado em determinado caso, não há que se falar em violação à proibição da proteção deficiente, sendo a omissão do Estado considerada mera inércia.<sup>400</sup>

Assim, quando verificado que a norma em análise e as medidas são inadequadas para alcançar determinado fim ou se apresentem aquém da obrigação estatal, há efetiva violação ao cumprimento de uma obrigação de proteção a determinado direito social. Uma vez que o Estado se compromete a proteger/tutelar bens e valores inerentes aos direitos humanos e fundamentais, resta estabelecido um dever de assegurá-los otimizando ao máximo o conteúdo essencial de

<sup>397</sup> FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. O sistema de princípios e regras e o princípio da proporcionalidade na compreensão das garantias constitucionais do processo civil. IN: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto (Coord.). *Constituição, jurisdição e processo: Estudos em Homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. Sapucaia: Notadez, 2007, p. 506-508.

<sup>398</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 124-125.

<sup>399</sup> MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional – Estado e Constitucionalismo*. Constituição. Direitos Fundamentais. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016, p. 303.

<sup>400</sup> SAMPAIO, Jorge Silva. *O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 580.

determinado direito, não sendo permitindo que o faça de maneira insuficiente/deficiente.<sup>401</sup> Em suma, trata-se de um mecanismo dogmático que funciona como parâmetro de controle de atos estatais responsáveis por eliminar ou não concretizar de forma devida, adequada e eficaz a proteção aos direitos fundamentais.<sup>402</sup>

Nesse ponto, a análise da proibição da proteção deficiente passa pelo exame de três fatores: a idoneidade do meio apresentado, a verificação de meios alternativos e a proporcionalidade em sentido estrito na ponderação de princípios. A idoneidade se refere à análise do panorama entre estado de coisas de insuficiente realização do direito e o estado de coisas que se pretende atingir por meio de uma ação suficiente.<sup>403</sup> Nesse caso, o grau de realização a que o Estado estaria obrigado é determinado pelo conjunto de normas que compõe o ordenamento jurídico e, sendo assim, uma omissão legislativa ou mesmo uma norma inserida nesse ordenamento que não ofereça proteção suficientemente adequada não é considerada idônea. No que concerne à verificação de meios alternativos, trata-se da eficiência quando da escolha dos meios aptos a alcançar determinada finalidade, ou seja, uma escolha que represente uma menor restrição à direitos e maior amplitude de proteção. No caso, quando a autoridade estatal escolhe medida que se apresente menos eficiente diante das condições fáticas e jurídicas de determinado caso concreto, haveria a constatação da existência de outra medida melhor e mais ampla à realização do direito, sendo essa restrição de realização uma proteção insuficiente e possível de ser evitada.<sup>404</sup>

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito é igualmente utilizada nos casos em que verificadas possíveis colisões entre princípios quando da análise das medidas implementadas e as que são passíveis de implementação em determinado caso. Em suma, caso seja demonstrado que certo grau de efetivação de determinado direito compromete substancialmente outro a ponto de pôr em risco ou ameaçar desnecessariamente sua realização, deve ser realizada a ponderação a fim de se alcançar qual seria o exato grau de realização comportado e a medida correspondente, avaliando-se a relação entre a intensidade da restrição e a importância relativa dos direitos para aferir se a intensidade da realização tida como insuficiente possui mais relevância quando da comparação entre os princípios colidentes. Decerto, o grau de intensidade

---

<sup>401</sup> BONFIM, Edilson Mougenot. As três velocidades do moderno processo penal. In: PUCINELL, André; CONTAR, Carlos Eduardo; COSTA, Daniel Castro Gomes (orgs.). *Estudos contemporâneos de Direito público*. Bela Vista: Editora Pilares, 2010, p. 291.

<sup>402</sup> FELDENS, Luciano. Deveres de proteção pena na perspectiva dos Tribunais internacionais de Direitos Humanos. IN: *Direitos Fundamentais – Justiça, n. 1*, out./dez., 2007, p. 222.

<sup>403</sup> CLÉRICO, Laura. *El examen de Proporcionalidad en el Derecho Constitucional*. Argentina: Eudeba - Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires, serie tesis, 2009, p. 328-346.

<sup>404</sup> PULIDO, Carlos Bernal. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. , p. 803-804.

varia de acordo com a limitação que se pretende implementar, refletindo diretamente nas razões e fundamentos que devem ser apresentados pela autoridade estatal para justificar determinada medida. Nesse contexto, medidas de intensidade de restrição leve exigem um ônus argumentativo menor em comparação àquelas de intensidade maiores e, assim, quanto maior a intensidade da medida que interfere no grau de realização de determinado direito maior será o ônus argumentativo para justificar essa restrição.<sup>405</sup>

Portanto, constata-se que a conformação da liberdade do legislador ou do operador do direito está intrinsecamente relacionada ao mínimo aferido pela análise da proibição da proteção deficiente/insuficiente e ao máximo definido pela proibição do excesso e, assim, sendo possível a escolha de opções que consagrem uma proteção acima do mínimo desde que não ultrapassem o limite máximo estabelecido. A análise proposta é essencial no contexto em que se encontra inserida a proteção aos refugiados no Brasil. O alto grau de exclusão social das milhares de pessoas solicitantes de refúgio e refugiados se assemelha a situação de significativa parte da população nacional no sentido de realização e satisfação insuficiente de diversos direitos fundamentais previstos na ordem jurídica interna e internacional e, em alguns casos, afetando o mínimo existencial inerente à dignidade humana. No caso, os níveis de proteção deveriam se apresentar de maneira adequada e eficaz para assegurar suficientemente o padrão mínimo de proteção exigido, sendo a insuficiência a não realização desse mínimo e, assim, configurando a inconstitucionalidade por violação à proibição da proteção deficiente/insuficiente.

Nesse contexto, no sentido mais amplo possível, Jorge Miranda<sup>406</sup> aduz que sendo o refugiado alguém que é forçado a se deslocar em razão da perseguição ou ameaça de perseguição política, étnica, religiosa, cultural, bem como em consequência de uma calamidade natural ou tecnológica de grandes proporções, ou mesmo uma crise alimentar sem paralelo, ou a qualquer outra ameaça à sua vida no país ou no lugar que se encontre, é possível identificar claramente uma obrigação inerente ao Estado aonde chega, ou aonde pretende chegar, condizente com garantias de liberdade, segurança e prestações de bens sem as quais não seria possível sobreviver. Igualmente, apesar de reconhecer que os obstáculos para o exercício pleno de direitos fundamentais são comuns à população em geral no Brasil, em razão da inoperância ou negligência do Estado, a condição de refugiado em si não pode se converter em empecilho para que alguém tenha acesso a direitos. Nesse sentido, Mahlke aduz que:

---

<sup>405</sup> CLÉRICO, Laura. *El examen de Proporcionalidad en el Derecho Constitucional*. Argentina: Eudeba - Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires, serie tesis, 2009, p. 360-363.

<sup>406</sup> MIRANDA, Jorge. *Direito de Asilo e Refugiados na Ordem Jurídica Portuguesa*. Lisboa: Universidade Católica Editora – série argumento, 2016, p. 9.

[...] A conformidade com as normas internacionais com as quais o Brasil se comprometeu, sobretudo a Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, mas também a própria legislação nacional (a Lei 9474/1997), exige que o país não apenas acolha o refugiado, mas lhe ofereça a possibilidade de reconstruir sua vida de forma digna, oferecendo meios para a concretização das soluções duradouras previstas em tais documentos, dentre elas a integração do refugiado à comunidade local. Sem proporcionar uma integração plena também não há cumprimento pleno dessas normas.<sup>407</sup>

Assim, analisando as dimensões relativas à proteção dos direitos humanos fundamentais, demonstra-se que o processo de garantia da efetividade, em especial aos direitos de 2ª dimensão, passa necessariamente pela utilização de uma metodologia capaz de auxiliar na elaboração de uma política nacional de refúgio mais eficiente que harmonize adequadamente o princípio da soberania/segurança nacional com o dever de proteção, bem como garantindo a transparência, racionalidade e controle das decisões tomadas e refletindo nas escolhas orçamentárias de modo a otimizar a alocação de recursos destinados à implementação de políticas públicas, considerando efetivamente os custos desses direitos e os princípios constitucionais e internacionais inerentes a esta proteção. Tem-se assim um instrumental jurídico capaz de possibilitar a adoção de políticas públicas destinadas à proteção dos refugiados, que evidentemente devem ser inseridos na sociedade brasileira com condições mínimas de subsistência asseguradas aos demais cidadãos brasileiros. A finitude dos recursos públicos não poderá se constituir em justificativa para a não adoção de políticas públicas capazes de permitir a inserção dos refugiados na sociedade local. E tal inserção deve ser efetivada preservando-se o mínimo existencial necessário para garantir uma vida digna àqueles que abandonam seus Estados de origem em busca de proteção e de garantia dos seus direitos fundamentais.

---

<sup>407</sup> MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 251.

## 5 CONCLUSÃO

A reflexão desenvolvida neste trabalho parte da premissa da existência de uma crise humanitária mundial relativa ao aumento exponencial, em números e complexidade, de deslocados forçados e as dificuldades e consequências que os Estados enfrentam para atender as demandas dos intensos fluxos em massa de solicitantes de refúgio e fornecer uma proteção adequada e suficiente, diante das tensões geradas pela aparente dicotomia entre os legítimos interesses de segurança dos Estados e o dever de proteção aos refugiados. Nesse sentido, observando as disposições constantes na ordem jurídica internacional e interna acerca do tema, em especial, a relação entre princípios como a dignidade humana, *non-refoulement* (não devolução), cooperação, *burden sharing* (compartilhamento de responsabilidades) e soberania/segurança nacional, bem como avaliando as diversas alternativas que compõem o atual Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados e sua utilização pelos Estados, foi possível encontrar situações que demonstram a fragmentação das iniciativas políticas e normativas, resultando na fragilidade da atual proteção fornecida em razão de certo grau de desequilíbrio e desproporcionalidade no tratamento e aplicação das diretrizes de proteção.

Em suma, primeiramente, foi realizada a descrição dos fundamentos e características do atual Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados, destacando a evolução dos direitos humanos na ordem internacional tendo como paradigma o princípio da dignidade humana e sua influência na construção de um sistema de proteção específico destinado a atender as necessidades das pessoas vítimas de perseguição. Nesse ponto, apresentou-se todo o arcabouço normativo internacional que fundamenta o sistema de proteção desenvolvido, destacando quais as pessoas que podem demandar proteção, direitos que devem ser assegurados e como este sistema é efetivamente operacionalizado. Ponto fundamental foi a detida análise da atuação dos diversos órgãos multilaterais que atuam nesse sistema, em especial, no que concerne ao ACNUR e as características do mandato que atribui a este órgão a coordenação e supervisão do Direito Internacional dos Refugiados.

No caso do ACNUR, restou demonstrada a relevância da atuação desse órgão no âmbito da promoção e efetividade da proteção internacional aos refugiados, especialmente no que concerne às soluções duradouras, uma vez que as diretrizes traçadas pelo órgão fornecem aos Estados os parâmetros necessários para implementar uma proteção minimamente adequada nos respectivos territórios nacionais como, por exemplo, as orientações de atendimento aos grupos de pessoas em condição de maior vulnerabilidade como mulheres, crianças, idosos etc., bem como o financiamento de atividades de proteção em determinadas localidades, auxiliando a

assistência ofertada pelos Estados. Contudo, as dificuldades de orçamento do órgão e a chamada “nacionalização” da política de refúgio são realçadas e explicam em parte as dificuldades enfrentadas pelo órgão no atual sistema, em especial, a atuação mais concentrada no caráter informativo e de orientação quanto às normas internacionais que revela um grau de interferência do órgão aquém do efetivamente necessário.

Em seguida, apresentou-se alguns dos desafios concretos que o atual sistema de proteção enfrenta devido ao aumento em números e complexidade dos fluxos de pessoas que solicitam refúgio, nos quais foi identificado a intensificação de movimentos nacionalistas nos Estados aliado à utilização do princípio da soberania/segurança nacional como principal motivo para fundamentar e justificar eventuais recusas quanto ao acolhimento de refugiados nas fronteiras. Nesse ponto, destacou-se como se apresentam as cláusulas de exclusão de refugiados e como os Estados se utilizam das alternativas constantes no atual sistema de proteção diante das variadas situações fáticas e jurídicas, demonstrando que a fragmentação desse sistema por meio da “nacionalização” da política de refúgio ocorre em demasia e pulveriza as tentativas e esforços de proteção e, assim, identificou-se uma dificuldade acentuada na efetividade dos princípios da cooperação e compartilhamento de responsabilidades que poderiam aliviar a pressão quanto ao fluxo de refugiados em localidades específicas.

Em razão da chamada “nacionalização” da política de refúgio no atual contexto, os procedimentos de determinação do *status* de refugiado e, assim, as interpretações quanto ao reconhecimento ou não se encontram no âmbito interno de cada Estado. Nesse sentido, na segunda parte deste trabalho foi apresentado o modelo normativo e de proteção aos refugiados desenvolvido no Brasil, descrevendo-se o marco normativo nacional e a composição da chamada estrutura tripartite que compreende a atuação conjunta do CONARE, ACNUR e Organizações da sociedade Civil. Igualmente, especificou-se como os tratados internacionais estão compreendidos na ordem jurídica interna, bem como qual a posição hierárquica que ocupam em relação às demais normas internas.

Nesse contexto, considerando a legislação vigente, identificou-se os principais padrões de interpretação das cláusulas de inclusão, exclusão e cessação que são utilizados no âmbito nacional para o reconhecimento do *status* de refugiado os direitos inerentes à condição de refugiado no país, os quais revelaram algumas tendências de aplicação pelo CONARE, bem como uma ausência de parâmetros na legislação interna acerca das questões que envolvem a aplicação do princípio de soberania/segurança nacional inserido na Lei Federal nº 9.474/1997, sendo constatada já nesse momento a necessidade de uma metodologia capaz de fornecer meios para o alcance de padrões mínimos aplicáveis.

Em seguida, apresentou-se detalhadamente as etapas do processo nacional de determinação do *status* de refugiado, desde a solicitação de refúgio ao seu devido processamento pelos órgãos envolvidos, ressaltando os direitos inerentes ao solicitante de refúgio no período de permanência no país enquanto aguarda a decisão emitida pelo CONARE quanto ao deferimento ou não do pedido, abrangendo ainda a possibilidade de recurso ao Ministro da justiça e posterior análise pelo judiciário, bem como as consequências jurídicas dessas decisões. Apesar da elogiada estrutura formal desenvolvida no país para o processamento das solicitações, verificou-se que o sistema se apresenta de forma confusa e ineficiente, uma vez que todas as demandas são concentradas no órgão colegiado – CONARE - para decidir em primeira instância, o qual não dispõe de uma estrutura física tampouco de pessoal adequadas para exercer tal atribuição de forma eficiente ao passo que os recursos são julgados por meio de decisão monocrática proferida pelo Ministro da Justiça.

Em verdade, essa situação revelou uma potencial dificuldade nos casos de processamento relativos a intensos fluxos em massa de pessoas que solicitam refúgio na fronteira, situação agravada pela ausência de prazo na legislação para emissão das decisões, as quais ainda são proferidas com limitações e sem uma fundamentação específica que apresente de forma transparente os motivos utilizados e, em consequência, gerando um ambiente propício ao exercício cada vez mais intenso da discricionariedade por parte das autoridades públicas em suas decisões, prejudicando o alcance de um nível adequado de proteção. Por outro lado, foi constatada como a atuação do ACNUR e das Organizações da Sociedade Civil se apresenta de maneira estratégica no país para suprir as dificuldades enfrentadas pelo poder público e fornecer um ambiente de acolhimento para os solicitantes de refúgio e refugiados, bem como promovendo de forma destacada as soluções duradouras no país. Contudo, apesar dessas iniciativas, a atuação desses órgãos ainda é limitada não ultrapassando essa perspectiva de auxílio e orientação e, conseqüentemente, não é permitida a interferência em assuntos considerados internos do Estado no qual se encontra a elaboração de uma política nacional relativa às questões de refúgio.

Diante do contexto em que se encontra inserido o debate, a última parte deste trabalho foi reservada à discussão quanto ao novo paradigma da proteção nacional aos refugiados, consubstanciado na necessidade do país em reformular as práticas que predominam na atual política de proteção desenvolvida, em razão das dificuldades e desafios enfrentados pelo Brasil no âmbito internacional e regional que afetam o sistema de proteção aos refugiados implementado. No âmbito internacional, constatou-se que o número acumulado de refugiados efetivamente acolhidos pelo Brasil desde 1997 é muito inferior ao de outros países da própria

América do Sul, revelando uma incongruência com a posição política e econômica ostentada pelo país na região, bem como a ausência de uma política de refúgio nacional que assegure uma participação mais expressiva do país nos esforços internacionais para, em conjunto, assegurar maior proteção a uma quantidade maior de pessoas em situação de vulnerabilidade. Já no âmbito regional, verificou-se a existência de uma crise local própria relativa aos milhares de deslocados forçados da Venezuela que fogem da situação caótica e de profunda crise que se encontra o país, procurando abrigo nos países vizinhos por meio de solicitações de refúgio.

Essa situação gerou um aumento significativo do número de solicitantes de refúgio no Brasil e, assim, pressionando o fragilizado sistema nacional de proteção aos refugiados. Nesse ponto, verificou-se que a vigência da nova lei de imigração nacional trouxe uma aparente intersecção com a lei de refúgio nacional em relação à proteção de pessoas por motivo de grave violação aos direitos humanos, gerando confusão sobre qual instituto deve ser aplicado. Em verdade, constatou-se que essa sobreposição de normas ampliou a discricionariedade do Estado quanto ao reconhecimento de refugiados como base nesse critério, uma vez que a concessão de vistos humanitários é uma prática mais célere e viável e, em tese, prevenindo possíveis responsabilizações em face do Direito Internacional dos Refugiados.

De fato, no caso dos solicitantes de refúgio venezuelanos, restou demonstrado que as deficiências e fragilidades do processo de determinação nacional impõem uma excessiva morosidade para o processamento das solicitações, bem como evidenciou-se que o critério ampliado quanto à grave e generalizada violação de direitos humanos para o reconhecimento do *status* de refugiados no Brasil se apresenta como um fundamento de difícil aplicação pelas autoridades públicas, restando ainda mais clara a preferência pelo desenvolvimento de outras alternativas de proteção diversas do refúgio como, por exemplo, a concessão de vistos humanitários ou a autorização de residência provisória. Ademais, demonstrou-se que o fluxo contínuo de solicitantes de refúgio venezuelanos na região norte do país resultou em discussões acerca da possibilidade fática de recepção desse quantitativo cada vez maior de pessoas, uma vez que os principais Estados da federação afetados por esse fluxo não apresentariam condições para fornecer uma proteção adequada, sendo cogitado o colapso institucional dos entes federativos e consequente risco à segurança.

Em seguida, diante desse cenário de aumento substancial de solicitações de refúgio nos últimos anos, verificou-se a realização de uma auditoria operacional pelo TCU que fundamentou o acórdão nº 1.967/2017. Dentre as conclusões e determinações, restou clara a ausência de elaboração e desenvolvimento de uma política nacional de refúgio, revelando a fragilidade do sistema de proteção nacional aos refugiados que atua de forma reativa e menos

estratégica, não utilizando de forma adequada e eficiente alternativas como o Reassentamento, o qual apresenta potencial de ampliar as perspectivas de desenvolvimento nacional e inserir o país mais ativamente nos esforços globais para proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade. Ademais, foi constatado pelo TCU que o modelo de proteção adotado e operacionalizado não é eficiente, uma vez que a forma como o refúgio está institucionalizado no país implica na sua utilização estratégica por imigrantes que sequer apresentam os requisitos inerentes ao reconhecimento do *status* de refugiados devido ao desenvolvimento de uma política de migrações elaborada de maneira desarticulada e sem uma estratégia definida, resultando em consequências negativas diretas ao sistema nacional de proteção aos refugiados, gerando uma situação incompatível com o sistema implementado e fragilizando o instituto. Nesse sentido, fatores como a ausência de uma estrutura física e de pessoal adequada para processar as solicitações de refúgio se tornam cada vez mais evidentes, em razão do sistema implementado concentrar todas as demandas no CONARE, gerando morosidade excessiva e impedindo a Polícia Federal de exercer adequadamente seu papel de polícia de fronteira, restando claro na avaliação do TCU o alto risco à segurança nacional.

Em suma, embora se entendam como pertinentes as conclusões e determinações do TCU, é preciso cautela quanto a alguns pontos. De fato, verifica-se uma ausência de parâmetros quanto ao princípio da soberania/segurança nacional na legislação nacional que trata sobre a temática do refúgio, uma vez que apenas remete a situações genéricas, em especial, a aplicação ao solicitante de refúgio ainda na fronteira quando verificado perigo à segurança do país. Essa ausência de parâmetros evidencia uma total desarticulação entre o princípio da soberania/segurança nacional e os deveres de proteção inerentes ao Direito Internacional dos Refugiados na atual política nacional de refúgio desenvolvida, dificultando a transparência e controle dos motivos que fundamentam uma determinada decisão que privilegia esse princípio, ampliando a discricionariedade e “legitimando” a atuação da autoridade pública. Em verdade, é preciso afirmar que uma política nacional de refúgio deve harmonizar o princípio da soberania/segurança nacional com os demais princípios que compõem o Direito Internacional dos Refugiados, uma vez que a segurança nacional também se encontra inserida nesse conjunto de princípios.

Assim, devido a constatada ausência de uma política de refúgio no país, bem como a necessidade de encontrar parâmetros à aplicação e interpretação do princípio da soberania/segurança nacional no contexto da proteção aos refugiados, foi apresentado como esse princípio se relaciona com o Direito Internacional dos Refugiados e os limites ao qual um Estado estaria adstrito para que o aplicasse de forma legítima e condizente com o atual sistema

de proteção internacional aos refugiados, concluindo-se que existem situações que envolvem um grande fluxo de refugiados nas quais os Estados podem fundamentar eventual recusa, implicando na aplicação dos princípios da cooperação e compartilhamento de responsabilidades pelos quais outros Estados ofertariam a devida proteção.

Em seguida, considerando os parâmetros e delimitações apresentadas quanto à possibilidade de aplicação do princípio da soberania/segurança nacional, avaliou-se a atual capacidade de acolhimento nacional e sua possível ampliação. Nesse sentido, apresentou-se quais as principais dificuldades enfrentadas por solicitantes de refúgio e refugiados no país, bem como a relação entre as políticas desenvolvidas e as leis orçamentárias em vigor, destacando-se ainda mais a desarticulação realizada atualmente entre o princípio da soberania/segurança nacional e o dever de proteção aos refugiados, concluindo-se pela significativa capacidade de ampliação do atual sistema de proteção. No entanto, impossível quantificar em números a real capacidade de acolhimento nacional, evidenciando os efeitos negativos da ausência de uma política nacional de refúgio elaborada de forma estratégica, bem como as potenciais consequências para o sistema de proteção nacional.

Por fim, considerando a necessidade de harmonização dos princípios que compõem o sistema de proteção aos refugiados e os reflexos orçamentários no desenvolvimento estratégico de uma política nacional de refúgio, foi apresentada a ponderação como metodologia capaz de equacionar as questões inerentes aos princípios envolvidos. Nesse ponto, verificou-se que o método da ponderação fornece um ambiente favorável à obtenção de um certo grau de objetividade possível nas decisões, desde a elaboração da política de refúgio aos reflexos orçamentários para implementação e operacionalização das políticas públicas necessárias, por meio da possibilidade de maior transparência e controle das fundamentações realizadas pelas autoridades públicas. Nesse sentido, constatou-se que a relação entre o custo dos direitos e o mínimo existencial deve se fundamentar nos parâmetros da proporcionalidade, os quais impedem que haja excessos e insuficiências na concreção dos direitos inerentes a uma proteção adequada aos refugiados.

A atual crise humanitária envolvendo fluxos em massa de refugiados é considerada por muitos uma das maiores da história e, como tal, exige uma ação diretamente proporcional e sem precedentes dos Estados e Organismos Internacionais. A complexidade da mobilidade humana e os interesses político-econômicos envolvidos impõem um desafio ainda maior, resultando em uma necessária mudança de paradigma no sistema de proteção aos refugiados para garantir um grau adequado de segurança e uma solução mais justa e humana aos milhares de indivíduos que se encontram nessa situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, a postura adotada pelo Brasil na proteção aos refugiados, apesar das boas práticas destacadas ao longo deste trabalho, não se apresenta suficiente para atender as necessidades atuais do próprio país. O aumento do número de solicitantes de refúgio e o número absoluto de refugiados reconhecidos no país nos últimos 15 anos são modestos se comparados com outros países da própria região sul-americana, sendo as dificuldades enfrentadas pelo país reveladoras da evidente deficiência estrutural do atual modelo de proteção nacional implementado. Assim, é necessário uma revisão dessa estrutura, a começar pela elaboração de uma política de refúgio mais estratégica e voltada a ampliação do acolhimento no país, uma vez que por sua natureza, dimensão e posição político-econômica na região apresenta totais condições de assumir um protagonismo maior nas questões humanitárias relativas aos refugiados, contribuindo de forma mais efetiva e participativa no desenvolvimento de soluções sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Campo de refugiados de Zaatari na Jordânia completa três anos, com desafios para seus milhares de habitantes*. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/campo-de-refugiados-de-zaatari-na-jordania-completa-tres-anos-com-desafios-para-seus-milhares-de-habitantes/>. Acesso em 10 de ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Brasil, ACNUR e Canadá discutem financiamento privado para reassentamento e integração de refugiados*. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/02/26/brasil-acnur-e-canada-discutem-financiamento-privado-para-reassentamento-e-integracao-de-refugiados/>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_critérios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf). Acesso em: 10 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Nota de orientação sobre Extradicação e Proteção Internacional de Refugiados*. Genebra, 2008. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_do\\_ACNUR/Diretrizes\\_e\\_politicas\\_do\\_ACNUR/Extradicao/Nota\\_de\\_orientacao\\_sobre\\_extradicao\\_de\\_refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_do_ACNUR/Diretrizes_e_politicas_do_ACNUR/Extradicao/Nota_de_orientacao_sobre_extradicao_de_refugiados.pdf). Acesso em 10 de dez. 2018.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais* 798. 2002.

\_\_\_\_\_. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. IN: *Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais* 1. 2003.

\_\_\_\_\_. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. Ponderação e objetividade na interpretação constitucional. IN: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada (orgs). *Direito e interpretação: racionalidades e instituições*. São Paulo: Direito GV/Saraiva, p. 363-380, 2011.

ALEXANDRINO, José Melo. *Direitos Fundamentais: introdução geral*. Cascais: Príncípa, 2011.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei N. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. IN: *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, V. 95, p. 373-383, 2000. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67475>. Acesso em: 10 de nov. 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2017/2018: O Estado dos Direitos Humanos no mundo*. Amnesty International: Londres, 2018. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

ARENDR, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3.ed. São Paulo: Landy, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. IN: *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Luís Roberto Barroso (Org.). 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. IN: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. In: SOARES, José Ronald Cavalcante (orgs.). *Estudos de Direito constitucional: homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: LTr., 2001.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a reconstrução do novo modelo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BAZZO, Gabriela. Maioria dos pedidos de refúgio negados pelo Brasil é motivada por razões econômicas. *G1, Mundo*, em 3 de março de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/maioria-dos-pedidos-de-refugio-negados-pelo-brasil-e-motivada-por-razoas-economicas.ghtml>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

BENHABIB, Seyla. Borders, Boundaries and Citizenship. IN: *Political Science and Politics*. Vol. 38, nº 34, 2005.

BETHLEHEM, Daniel; LAUTERPACHT, Elihu. The Scope and Content of the Principle of *Non-refoulement*. IN: FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits). *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BETTS, Alexander. The Refugee Regime Complex. IN: *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, nº 1, 2010.

\_\_\_\_\_. International Relations and Forced Migrations. IN: *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. New York: Oxford University Press, 2014.

BINGHAM, John K. Priorizando necessidades: uma abordagem baseada em direitos para as migrações mistas. ACNUR/IMDH. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.5, n. 5, p. 41-60. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010.

BOBBIO, Noberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONFIM, Edilson Mougnot. As três velocidades do moderno processo penal. In: PUCINELL, André; CONTAR, Carlos Eduardo; COSTA, Daniel Castro Gomes (orgs.). *Estudos contemporâneos de Direito público*. Bela Vista: Editora Pilares, 2010.

BOSWEL, Christina. *Migration in Europe: Global Commission on International Migration*, 2005. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a443/31ac850766c64699e604b72482b4875bf22f.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2018.

BRASIL, Decreto nº 42.628, de 13 de novembro de 1957. *Promulga a Convenção sobre Asilo Diplomático, assinada em Caracas a 28 de março de 1954*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-42628-13-novembro-1957-381360-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. *Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em 10 de ago. 2018.

\_\_\_\_\_, Resolução nº 93 de 1970. *Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 12 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 de ago. 2018.

\_\_\_\_\_, Resolução nº 17 de 1989. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/RIpdf/regInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/regInterno.pdf). Acesso em: 12 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. *promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm). Acesso em 10 de set. 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm). Acesso em: 10 de ago. 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm). Acesso em: 10 de ago. 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002. *Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm). Acesso em 28 de nov. 2018

\_\_\_\_\_, Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. *Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 12 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 8.501, de 18 de agosto de 2015. *Promulga a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8501.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8501.htm). Acesso em 28 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 8.766, de 11 de maio de 2016. *Promulga a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, firmada pela República Federativa do Brasil, em Belém, em 10 de junho de 1994*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8766.htm). Acesso em 10 de set. 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto Federal nº 9.199 de 20 de novembro de 2017. *Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 28 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto Federal nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018. *Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm). Acesso em: 20 de dez. 2018.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 13.445 de 24 de maio de 2017. *Institui a Lei de Migração*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm). Acesso em: 28 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 13.249 de 13 de janeiro de 2016. *Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019*. Anexo I. Disponível em:  
<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>. Acesso em 15 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 13.587 de 2 de janeiro de 2018. *Lei Orçamentária Anual do Exercício Financeiro de 2018*. Volume II, Consolidação dos programas de Governo. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/volume\\_ii.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/volume_ii.pdf/view). Acesso em 20 de dez. 2018.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 13.808 de 15 de janeiro de 2019. *Lei Orçamentária Anual do Exercício Financeiro de 2019*. Volume II, Consolidação dos programas de Governo. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-aneais/orcamento-anual-de-2019>. Acesso em 15 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 13.684 de 21 de junho de 2018. *Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm). Acesso em 6 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Medida Provisória nº 823 de 9 de março de 2018. *Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm). Acesso em: 6 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Decreto Federal nº 9.286 de 15 de fevereiro de 2018. *Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm). Acesso em: 6 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada com o objetivo de questionar a validade jurídico-constitucional do Decreto Legislativo nº 68/92, que aprovou a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.), e do Decreto nº 1.855/96, que promulgou esse mesmo ato de direito internacional público. Relator: Min. Celso de Mello, 26 de junho de 2001. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14819932/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1480-df-stf>. Acesso em: 13 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 466.343/SP*. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Relator: Min. Cezar Peluso, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 13 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. *Extradição 785 ME*. Extradição. Questão de Ordem. Pedido de Refúgio. Suspensão do Processo. Relator: Min. Néri da Silveira, 13 de setembro de 2001. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14750558/segunda-questord-em-extradicao-ext-785-me>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. *Extradição 1.424 China*. Extradição. Questão de ordem. Julgamento de mérito já iniciado. Solicitação de refúgio. Suspensão do processo de extradição até a decisão administrativa final a respeito do refúgio. Relator: Min. Dias Toffoli, 27 de junho de 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13634601>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1967/2017*. Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração. Rel. Min. Augusto Nardes, 6 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E39AE45015E7C25F1605B9C&inline=1>. Acesso em: 20 de dez. 2018.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Justiça. *Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Direito à vida, anistias e direito à verdade*. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

\_\_\_\_\_, Resolução Normativa nº 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_, Resolução Normativa nº 26 do CONARE, de 29 de março de 2018. *Altera a Resolução Normativa nº 18 do CONARE para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/resolucao-normativa-n-26-conare-1.pdf>. Acesso em: 7 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Resolução Normativa nº 6 do Conselho Nacional de Imigração, de 21 de agosto de 1997. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_, Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. IN: *Coletânea de instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. ACNUR: Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_, Ministério da Justiça. *MJ seleciona projetos para reassentamento de refugiados no Brasil*. Brasília em 18 de outubro de 2018. Disponível em: <http://justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1539779493.95>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.905/RR*. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Governadora do Estado de Roraima, tendo por objeto o Decreto Legislativo 143/2002 e o Decreto 5.051/2004 do Presidente da República. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de março de 2018. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=ADI&numero=5905&origem=AP>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. *Ação Civil Originária nº 3.121/RR*. Ação Cível Originária ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, em que pleiteada a concessão de tutela antecipada para ordenar à requerida a imediata atuação na área de fronteira Brasil/Venezuela, a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores à sociedade brasileira, em específico no Estado de Roraima. Relatora: Min. Rosa Weber, 23 de agosto de 2018. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=ACO&numero=3121&origem=AP>. Acesso em: 7 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Ministério Público Federal. *A pedido do MPF, Justiça confirma decisão que anulou licença prévia para obras do Linhão de Tucuruí*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/a-pedido-do-mpf-justica-confirma-decisao-que-anulou-licenca-previa-para-obras-do-linhao-de-tucuruí>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Decreto Federal nº 9.602 de 8 de dezembro de 2018. *Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9602.htm). Acesso em: 6 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Ata da 122ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

\_\_\_\_\_, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Atas da 128ª e 129ª Reuniões Ordinárias do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas da União. *TC nº 013.566/2016-4: Relatório em Auditoria Operacional para Avaliação dos Aspectos de Governança na Política Brasileira de Imigração*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=12543466&codPapelTramitavel=57152448>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

BUCCI, Maria Laura Dallari. O conceito de política pública em direito. IN: BUCCI, Maria Laura Dallari et al (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 anos depois. IN: S. DA SILVA, Cesar Augusto (org). *Direitos Humanos e Refugiados*. p. 13-31. Dourados: UFGD, 2012.

\_\_\_\_\_. O Conceito de Proteção no Brasil: Art. 1 (1) da Lei 9.474/97. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 95-104, 2017.

CARLET, Flávia.; MILESI, Rosita. *Refugiados e políticas públicas*. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuarens – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006.

CASELLA, Paulo Borba et al. *Manual de Direito Internacional Público*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTLES, Stephen. *The International Politics of Forced Migration*. IN: *Development*, vol. 46, n° 3, set. 2003.

CCR, Canadian Council for Refugees. *Closing the Front Door on Refugees. Report on the First Year of the Safe Third Country Agreement*. Disponível em: <http://ccrweb.ca/files/closingdoordec05.pdf>. Acesso em: 19 de out. 2018.

CHIMNI, B.S. From Resettlement to Involuntary Repatriation: towards a critical history of durable solutions for refugee problems. IN: *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, n° 3, 2004, p. 55-73.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Resolução 2/18. Migração forçada de pessoas venezuelanas*. 167º período de sessões. Bogotá, 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

CLÉRICO, Laura. *El examen de Proporcionalidad en el Derecho Constitucional*. Argentina: Eudeba - Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires, serie tesis, 2009.

COMBLIN, José. *Doctrina de seguridad nacional*. Editorial Nueva Década, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. *Refúgio em números – 3ª edição*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros\\_1104.pdf/view](http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view). Acesso em: 12 de jul. 2018.

COSTA, Emily. Mais de 16 mil venezuelanos pedem refúgio em Roraima em seis meses, diz PF. *GI Roraima*, Boa Vista, de 11 de julho de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/mais-de-16-mil-venezuelanos-pedem-refugio-em-roraima-em-seis-meses-diz-pf.ghtml>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Roraima decreta estado de calamidade financeira. *GI Roraima*, Boa Vista, em 3 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/01/03/roraima-decreta-estado-de-calamidade-financeira.ghtml>. Acesso em: 7 de jan. 2019.

COSTA RICA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. San Jose. 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm). Acesso em: 10 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_, Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*. Obrigação de observância aos direitos e deveres constantes da Convenção Americana pelo Estado do Peru. Presidente: Hernán Salgado Pesantes, 30 de maio de 1999. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_52\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf). Acesso em 14 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_, Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Resolução em Medida Provisória no Caso de haitianos e dominicanos de origem haitiana na República Dominicana*. Presidente: Antônio Augusto Cançado Trindade, 26 de maio de 2001. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3305.pdf>. Acesso em: 16 de mar. 2019.

CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país vizinho ao colapso econômico e à maior crise de sua história. *BBC News Brasil*, São Paulo e Londres, de 22 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 3 de jan. 2019.

CRAWFORD, James; HYNDMAN, Patricia. Three Heresies in the Application of Refugee Convention. IN: *International Journal of Refugee Law*, vol. 1, n° 2, Oxford University Press, 1989, p. 155-179.

CRISP, Jeff. The Local Integration and Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis. IN: UNHCR: *New issues on refugee research*. Working paper n° 102, 2004.

DAUVERGNE, Catherine. *Making People Illegal: What globalization means for migration law*. New York: Cambridge University Press, 2008.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2014.

DURIEUX, Jean François; HURWITZ, Agnès. How Many is too Much? African and European Legal responses to Mass Influxes of Refugee. IN: *German Yearbook of International Law n° 47, Duncker & Humblot*: Berlin, 2004.

FELDENS, Luciano. Deveres de proteção pena na perspectiva dos Tribunais internacionais de Direitos Humanos. IN: *Direitos Fundamentais – Justiça*, n. 1, out./dez., 2007.

FELLER, Erika. Asylum, Migration and Refugee Protection: realities, myths and promises of things to come. IN: *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, Issue 3-4. Oxford University Press, p. 509-536, 2006.

FÉLIX, Ricardo Burratino. Breves Comentários às Resoluções Normativas do CONARE. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 257-272, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, Victor. 'Vamos restringir a entrada dos venezuelanos no Brasil', diz interventor. *Globonews*, Boa Vista em 9 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/09/interventor-em-roraima-diz-que-vai-trabalhar-para-restringir-entrada-de-venezuelanos.ghtml>. Acesso em: 7 de jan. 2019.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. O sistema de princípios e regras e o princípio da proporcionalidade na compreensão das garantias constitucionais do processo civil. IN: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto (Coord.). *Constituição, jurisdição e processo: Estudos em Homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. Sapucaia: Notadez, 2007.

FITZPATRICK, Joan. *Human Rights in Crisis: the international system for protecting rights during states of emergency*. University of Pennsylvania Press, 1994.

FRANCO, Raquel Trabazo Carballal. Apátridas no Brasil: aplicação prática do art. 1(2) da Lei 9.474/1997. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 105-120 2017.

FRANCO, Marina. Brasil tem 86 mil estrangeiros aguardando resposta sobre refúgio e 14 funcionários para avaliar pedidos. *GI, Mundo*, em 3 de março de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GALDINO SILVA, Joanna de Angelis. *O Direito à Não Devolução e o Reconhecimento do Non-refoulement como Norma Jus Cogen*. 2015. 176 f. Dissertação de Mestrado em Direito – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.

GAMSTRUP, Érik Frederico, et. al. *Comentários ao Estatuto do Estrangeiro e opção de nacionalidade*. Campinas: Millennium, 2006.

GAYNOR, Tim. ONU precisa de US\$ 951 milhões para ajudar refugiados Rohingya em Bangladesh. *ACNUR*, Bangladesh, 21 de março de 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2018/03/21/onu-precisa-de-us-951-milhoes-para-ajudar-refugiados-rohingya-em-bangladesh/>. Acesso em: 26 de out. 2018.

GIBNEY, Matthew J. *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal democracies and the response to refugees*. New York: Cambridge University Press, 2004.

GIL-BAZO, María Teresa. The Safe Third Country Concept in The International Agreements on Refugee Protection: Assessing State practice. IN: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 33/1, 2015. Disponível em: <http://www.unhcr.org/59c4be077.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2018.

GILBERT, Geoff. Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities. IN: *UNHCR and the New World Order. International Journal of Refugee Law*. Vol. 10; pp. 350-388. Oxford: Oxford University Press, 1998.

\_\_\_\_\_; RÜSCH, Anna Magdalena. *Creating safe zones and safe corridors in conflict situations: Providing protection at home or preventing the search for asylum?* University of New South Wales. Kaldor Centre for International Refugee Law: Sydney, 2017. Disponível em: [http://repository.essex.ac.uk/20056/1/Policy\\_brief\\_Creating\\_safe\\_zones\\_and\\_safe\\_corridors.pdf](http://repository.essex.ac.uk/20056/1/Policy_brief_Creating_safe_zones_and_safe_corridors.pdf). Acesso em 23 de out. 2018.

GOODWIN-GILL, Guy; MCNAMARA, Dennis. UNHCR and International Refugee Protection. IN: *Refugee Studies Program*: University of Oxford. RSP Working Paper n° 2, jun. 1999.

\_\_\_\_\_; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3ª ed. New York: Oxford University Press, 2007.

GUIMARÃES, Alice Soares. *Refugiados como fator de insegurança: o caso da região dos grandes lagos na África central*. 2005. 82 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontífice Universidade Católica do Rio de Janeiro.

HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: between sovereigns*. New York: Cambridge University Press, 2008.

HATHAWAY, James. A reconsideration of the underlying premise of refugee law. *Harv. Int'l. LJ*, v. 31, p. 129-174. 1990. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hilj31&div=13&id=&page=>. Acesso em: 10 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. New Directions to Avoid Problems: The distortion of the palliative role of refugee protection. IN: *Journal of Refugee Studies*, vol 8, n° 33, 1995, p. 288-294.

HARGRAVE, Karen; PANTULIANO, Sara; IDRIS, Ahmed. *Overseas Development Institute (ODI), Closing borders: the ripple effects of Australian and European refugee policy. Case studies from Indonesia, Kenya and Jordan, September 2016*. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/57dbed964.html>. Acesso em: 22 de out. 2018.

HELTON, Arthur C. *The Price of Indifference: refugees and humanitarian action in the new century*. New York: Oxford University Press, 2002.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Coleção os Pensadores. Editora: Nova Cultural, 1999.

HOLZHACKER, Vivian. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do *Status* de Refugiado no Brasil. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 121-131, 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Venezuela: Crise humanitária alastra-se para o Brasil*. Washington, 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>. Acesso em 7 de mar. 2019.

IGNATIEFF, Michael; KEELEY, Juliette; RIBBLE, Betsy; MCCAMMON, Keith. The United States and the European Refugee Crisis: Standing with Allies. *HKS Working Paper n. 16-020*, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2782480>. Acesso em: 17 de out. 2018.

IOM, *International Organization for Migration*. Disponível em: <https://www.iom.int/about-iom>. Acesso em 12 de set. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? IN: *Journal of Refugee Studies Vol. 19, No. 1*. Oxford University Press, p. 22-44, 2006.

\_\_\_\_\_. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O\\_Direito\\_Internacional\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 12 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise. IN: *Refuge – Canada's Periodical on Refugees*, v.25, No. 2, p. 29-38, 2009.

\_\_\_\_\_(Coord). *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015, p. 151-152. Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD\\_57\\_Liliana\\_web3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf). Acesso em: 12 de mar. 2019.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Trad. Paulo Quintela. Porto: Porto Editora, 1995.

KOERNER, Andrei. Ordem Política e Sujeito de Direito no Debate sobre Direitos Humanos. IN: *Lua Nova*, n° 57, p. 87-109, 2002.

KRASNER, Stephen. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton University Press, 1999.

KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional "Comparado"*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LACROIX, Marie. L'expérience des demandeurs d'asile: vers l'élaboration de nouvelles pratiques sociales. IN: *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n° 2, 2003, p. 178-191.

LANDGREN, Karin. *Refugees Magazine Issue 103 (IDPs) - Danger: safe areas*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b5547d64/refugees-magazine-issue-103-idps-danger-safe-areas.html>. Acesso em: 17 de out. 2018.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE*. Brasília: ACNUR, 2007.

\_\_\_\_\_. 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*. 1ª ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão do comitê nacional para refugiados (CONARE). IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 215-226, 2017.

LEITE, Larissa. Esfera Recursal no Processo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: uma Expectativa Brasileira. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.).

*Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 239-255, 2017.

LEMOS, Jordan Tomazelli; ZAGANELLI, Margareth Vetis. Crise na Fronteira Venezuela – Roraima: Desafios para o sistema de saúde pública. IN: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coord). *Migrações Fronteiriças*. UNICAMP: Campinas, p. 404-413, 2018.

LOESCHER, Gil. *Beyond Charity: international cooperation and global refugee crisis*. New York: Oxford University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. UNHCR and the Erosion of Refugee Protection. IN: *Forced Migration Review, n° 10*. Oxford, 2001.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Os Refugiados sob a Jurisdição Brasileira: breves observações sobre seus direitos. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 173-190, 2017.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Tratado, governo e congresso: a referenda de tratados e a possibilidade de sua alteração legislativa no direito público brasileiro. IN: *Revista de informação legislativa*, v. 46, n. 181, p. 195-206, jan./mar. 2009, p. 197.

MAHECIC, Andrej. Doadores prometem US\$ 4,4 bilhões para atender necessidades da Síria. ACNUR, Bruxelas, 26 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2018/04/26/doadores-prometem-us-44-bilhoes-para-atender-necessidades-da-siria/>. Acesso em: 26 de out. 2018.

MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MASSAO, Lucas. Moeda de “World of Warcraft” vale 7 vezes mais que o dinheiro da Venezuela. *Super Interessante*, de 4 de julho de 2018. Disponível em: <https://super.abril.com.br/blog/combo/moeda-de-world-of-warcraft-vale-7-vezes-mais-que-dinheiro-da-venezuela/>. Acesso em 3 de jan. 2018.

MILESI, Rosita; COURRY, Paula; ROVERY, Julia. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. IN: *Aedos, Porto Alegre*, v. 10, n. 22, p. 53-70, ago. 2018.

MIRANDA, Jorge. Estado Social, crise económica e jurisdição constitucional. IN: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. 55, nºs 1-2: Coimbra, 2014.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional – Estado e Constitucionalismo*. Constituição. Direitos Fundamentais. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016.

\_\_\_\_\_. *Direito de Asilo e Refugiados na Ordem Jurídica Portuguesa*. Lisboa: Universidade Católica Editora – série argumento, 2016.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional: Teoria da Constituição em tempo de Crise do Estado Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, T. 2, V.2.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Trad. Oswaldo Biato. Editora Universidade de Brasília: São Paulo, 2003.

MULLER, Piere; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2004.

MURILLO, Juan Carlos. Os Legítimos Interesses de Segurança dos Estados e a Proteção Internacional de Refugiados. IN: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 6, n° 10: São Paulo, p. 121-137, 2009.

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

NEWLAND, Kathleen. *Rethinking Global Protection: new channels, new tools*. Migration Policy Institute. 2015.

NOVAIS, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

OAS. *Declaração e programa de ação de Viena*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20e%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em 10 de jul. 2018.

OCHA, *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Disponível: <https://www.unocha.org/about-us/who-we-are>. Acesso em: 12 de set. 2018.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rezende; SILVA, Lucas Sávio Oliveira da. O sistema brasileiro de incorporação de tratados e a eficácia do direito internacional. IN: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte*, n. 58, p. 11-40, jan./jun. 2011.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

\_\_\_\_\_, Organização das Nações Unidas. *Resoluções da Assembleia Geral A/RES/49/24; A/RES/49/174; A/RES/51/71*. Disponível em: <http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/>. Acesso em: 16 de mar. 2019.

ORCHAD, Phil. *A Right to Flee: Refugee, States and the Construction of International Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de. Migration Without Borders: an investigation into the free movement of people. IN: *Global Migration Perspectives*, n° 27, UNESCO: Paris, 2005.

PETERSON, Susan. Epidemic disease and national security. IN: *Security Studies*, v. 12, n. 2, p. 43-81, 2002.

PETERSEN, Hannah Ellis; RAHMAN, Shaikh Azizur. UN criticizes Rohingya deal between Myanmar and Bangladesh. *The guardian, international edition*, 31 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/31/un-criticises-rohingya-deal-between-myanmar-and-bangladesh>. Acesso em: 3 de nov. 2018.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. IN: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. P.27-64. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PRESSE, France. Parlamento venezuelano rejeita legitimidade de 2º mandato de Maduro. *GI Mundo*, de 5 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/05/parlamento-venezuelano-rejeita-legitimidade-de-2o-mandato-de-maduro.ghtml>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

PULIDO, Carlos Bernal. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

RAMOS, André de Carvalho. O princípio do non-refoulement no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. IN: *Revista dos Tribunais*: RT, v. 99, n. 892, p. 347-376, fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. Novas Tendências do Direito dos Refugiados no Brasil. IN: JUBILU, Juliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 273-303, 2017.

REINO UNIDO, MI5 Security Service. *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The national security strategy*. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf). Acesso em: 12 de mar. 2019.

REZEK, José Francisco. Congresso Nacional e Tratados: o regime constitucional de 1988. IN: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 179, p. 343-363, jul./set. 2008.

\_\_\_\_\_. *Direito Internacional Público: Curso elementar*. 15ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

RITTNER, Daniel. Venezuela pode cortar energia de Roraima. *Valor Econômico*, Brasília em 24 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5766275/venezuela-pode-cortar-energia-de-roraima#>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

ROMERO, Alfredo; SANTOMÉ, Gonzalo Himiob. *Reporte sobre la represión en Venezuela*. FORO PENAL: Caracas, novembro de 2018. Disponível em:

<https://foropenal.com/2018/12/16/reporte-sobre-la-represion-en-venezuela-noviembre-2018/>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

SAMPAIO, Jorge Silva. *O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 9ª ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

\_\_\_\_\_. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. IN: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). *Educação em Direitos Humanos: Diálogos interdisciplinares*. p. 109-128. Maceió: EDUFAL, 2012.

SASSEN, Saskia. The Economic Determinants of International Migration. IN: GIBNEY, Matthew; HANSEN, Randall. (ed.). *Immigration and Asylum: From 1900 to the present*. Oxford: ABC-CLIO, 2005.

SARKESIAN, Sam Charles; WILLIAMS, John Allen; CIMBALA, Stephen J. *US National Security: Policymakers, Processes and Politics*. Fourth Edition. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. IN: SCAFF, Fernando Facury (org.). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999.

SEVERIANO, Alan. Grupo de Lima não reconhecerá governo de Maduro se assumir novo mandato. *TV Globo, G1*, Lima, de 4 de janeiro de 2019. Disponível: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/04/grupo-de-lima-nao-reconhecera-governo-de-maduro-se-assumir-novo-mandato.ghtml>. Acesso em: 6 de jan. 2019.

SHELTON, Dinah. *Remedies in International Human Rights Law*. Third ed. Nova York: Oxford University Press, 2015.

SIMÕES, Gustavo da Frota. A mudança do perfil do imigrante venezuelano em Roraima e o aumento da xenofobia. IN: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coord). *Migrações Fronteiriças*. UNICAMP: Campinas, p. 386-393, 2018.

SOARES, Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Os direitos humanos e a proteção dos estrangeiros*. 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67631/70241>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

STEINER, Niclaus; GIBNEY, Mark; LOESCHER, Gil. *Problems of Protection: the UNHCR, refugees and human rights*. New York: Routledge, 2003.

TAVOLIARI, Nathalia. *Sírios transformam campo de refugiados em cidades*. Globo Notícias, Profissão Repórter de 10 de maio de 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2017/05/sirios-transformam-campo-de-refugiados-em-cidades1.html>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

THE NETHERLANDS, International Criminal Court. *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a "Dule"*. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction. Appeals Chamber of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia (ICTY). President: Antonio Cassese, second day of October 1995. Disponível em: <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>. Acesso em: 2 de dez. de 2018.

THIELEMANN, Eiko. *Burden Sharing: the international politics of refugee protection*. The Center for Comparative Immigration Studies. University of California, San Diego. Disponível em: [https://ccis.ucsd.edu/\\_files/wp134.pdf](https://ccis.ucsd.edu/_files/wp134.pdf). Acesso em: 20 de out. 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET Gérard e SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. p. 10- 59. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996.

\_\_\_\_\_. *Direito Internacional e Direito Interno: Sua Interação na Proteção dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/22361-22363-1-PB.pdf>. Acesso em 13 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Up rootedness and the Protection of Migrants in the International Law of Human Rights. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 51 (I), 2008, p. 137-168.

TORRES, Ricardo Lobo. A jusfundamentalidade dos Direitos Sociais. IN: BINENBOJM, Gustavo (coord). *Direitos Fundamentais. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XII, 2003.

TORRES, Silvia Faber. Direitos prestacionais, reserva do possível e ponderação: breves considerações e críticas. IN: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (Orgs.). *Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TURK, Volker. UNHCR's Supervisory Responsibility. IN: *Revue Québécoise de Droit International*, 14.1, 2012.

UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2016*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>. Acesso em: 5 de jan. 2019

\_\_\_\_\_. *Global Trends – Forced Displacement in 2017*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5b27be547>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention*. 2012. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>. Acesso em: 21 de out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugee and his Office*. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/5268c9474.pdf>. Acesso em 10 de set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Reception of Asylum Seekers, Including Standards of Treatment in the Context of Individual Asylum Systems*. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/3bfa81864.pdf>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Handbook for Repatriation and Registration Activities*, 2004. Disponível em: <http://www.unhcr.org/411786694.pdf>. Acesso em 10 de set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Resettlement Handbook*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>. Acesso em: 10 de set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Information on UNHCR Resettlement*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/information-on-unhcr-resettlement.html>. Acesso em 10 de set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Financial Requirements 2018-2019*. Disponível em: [http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2018/pdf/Chapter\\_Financial.pdf](http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2018/pdf/Chapter_Financial.pdf). Acesso em 10 de set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Projected Global Resettlement Needs 2019*. 24<sup>a</sup> Annual Tripartite Consultations on Resettlement. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b28a7df4.pdf>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_, Resolução Recomendatória nº 02 de 31 de outubro de 2012. *Dispõe sobre a concessão de função consultiva no Comitê Nacional para os Refugiados para a Defensoria Pública da União*. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/54e7411c8.pdf>. Acesso em 21 de dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Operation Portal: Refugees Situation. Venezuela Situation*. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. *Venezuela Situation: responding to the need of people displaced from Venezuela*. Supplementary Appeal. Relatório. Março, 2018. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63088>. Acesso em: 5 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. *Regional and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela – RMRP*. January – December 2019. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP\\_Venezuela\\_2019\\_OnlineVersion.pdf](https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP_Venezuela_2019_OnlineVersion.pdf). Acesso em: 6 de jan. 2019.

UNRWA, *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*. Disponível em: <https://www.unrwa.org/who-we-are>. Acesso em 12 de set. 2018.

WALZER, Michael. *Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ZÜRN, Michael. *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy and Contestation*. Oxford: Oxford University Press, 2018.