

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

LETÍCIA NEVES DE SOUSA

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SUA APLICAÇÃO
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

VOLTA REDONDA
2018

**FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SUA APLICAÇÃO
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do UniFOA como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito.

Aluna:

Letícia Neves de Sousa

Professora Orientadora:

Ana Paula Delgado

VOLTA REDONDA

2018



Fundação Oswaldo Aranha



FOLHA DE APROVAÇÃO

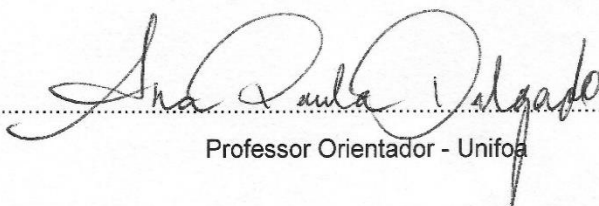
Trabalho de Conclusão de Curso intitulado:

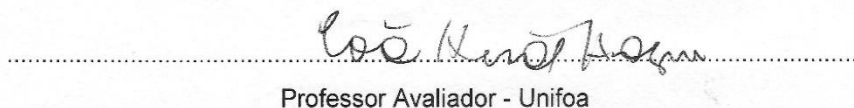
O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SUA
APLICAÇÃO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Elaborado por LETÍCIA NEVES DE SOUSA apresentado
publicamente perante a Banca Avaliadora, como parte dos requisitos para conclusão do Curso de
Direito.

Aprovada em 30 de outubro de 2018

Banca Avaliadora:


.....
Professor Orientador - Unifoa


.....
Professor Avaliador - Unifoa


.....
Professor Avaliador - Unifoa

Aos meus pais, Hernane e Valeria, pelo imensurável carinho e apoio durante esta trajetória e, por toda confiança que em mim depositaram.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus que sempre me guiou na caminhada acadêmica, dando saúde e disposição para a conclusão do curso e da presente monografia. À minha família, em especial meus pais, que sempre se esforçaram ao máximo para minha formação e pelo amor, incentivo e apoio incondicional. Ao meu namorado Guilherme, por toda paciência, compreensão, carinho e amor. Aos meus amigos pela parceria, incentivo, apoio e amizade compartilhada durante o curso e por terem tornado o caminho até aqui muito mais prazeroso e divertido. À minha orientadora, Ana Paula Delgado, por todo o conhecimento passado, atenção, paciência, disponibilidade e pela contribuição para minha vida acadêmica e realização deste trabalho. Por fim, agradeço aos demais professores do UNIFOA, em especial, à professora Cora Hisae Hagino, por todo conhecimento transmitido, esclarecimentos e pela contribuição na realização deste trabalho.

RESUMO

Refugiado é todo indivíduo que sai do seu país de origem devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas ou devido a uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no seu país de origem. O presente trabalho tem por objetivo estudar o contexto histórico do refúgio e sua evolução como instituto jurídico, analisar os principais instrumentos normativos de proteção aos refugiados, sobretudo, a Convenção de 1951 referente ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena e a Lei 9.474/97, apontando as modificações trazidas pelas legislações, principalmente, a ampliação da condição de refugiado na América Latina, e destacando a aplicabilidade desses instrumentos no ordenamento jurídico brasileiro e, ainda, dedica-se a apresentar o panorama do refúgio no Brasil e no mundo.

Palavras-chave: Refugiado; Direitos Humanos; Proteção; Convenção de 1951; Declaração de Cartagena; Lei 9.474/97.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS.....	11
2.1 Breve Histórico do Refúgio.....	12
2.2 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967.....	16
2.3 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)...	19
2.4 Conceitos Jurídicos Preliminares e suas Diferenças.....	21
2.5 A Proteção dos Refugiados na América Latina.....	25
2.5.1 Ampliação da Definição de Refugiado na América Latina.....	25
2.6 Dados sobre Refúgio no Mundo.....	27
3 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL.....	31
3.1 Breve Relato sobre o Refúgio no Brasil.....	31
3.2 A Constituição Federal de 1988.....	34
3.3 A Lei Brasileira sobre Refúgio.....	35
3.3.1 O Reconhecimento da Condição de Refugiado.....	36
3.3.1.1 As Clausulas de Inclusão.....	36
3.3.1.2 As Clausulas de Cessação.....	41
3.3.1.3 As Clausulas de Exclusão.....	44
3.4 O Procedimento para Concessão de Refugio no Brasil.....	48
3.4.1 Extensão da Condição de Refugiado aos Familiares.....	52
4 PANORAMA DO REFÚGIO NO BRASIL.....	56
4.1 Nacionalidades.....	56
4.2 Solicitações de Refúgio.....	58
4.3 Motivações Para a Vinda ao Brasil.....	60
4.4 Perfil dos Refugiados.....	63
4.5 Chegada ao Brasil.....	66
5 CONCLUSÃO.....	69
6 REFERÊNCIAS.....	72

LISTA DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ANUAR – Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CONARE – Comitê Nacional para Refugiados

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIR – Comitê Internacional dos Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

1 INTRODUÇÃO

Face aos grandes fluxos de refugiados oriundos, majoritariamente, do Oriente Médio, África e Ásia, tem-se a segunda maior crise humanitária desde os acontecimentos da 2ª Guerra Mundial. Atualmente, os fluxos atingiram números exorbitantes, sendo, os refugiados, um assunto de grande preocupação da comunidade internacional.

Os sucessivos conflitos armados ocorridos no século passado, colaboraram para que a normatização da problemática dos refugiados surgisse e evoluísse cada vez mais o nível de proteção empregado a temática.

Hodiernamente, o instituto do refúgio engloba diversas circunstâncias que ensejam a proteção internacional aos indivíduos que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas foram forçados a abandonar o seu país de origem. As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para buscar segurança em outros países, sendo reconhecidos como “refugiados” e passando a ter proteção internacional através da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (de 1951) e seu Protocolo (de 1967).

Com o intuito de amparar ainda mais indivíduos, é adotada, na América Latina a Declaração de Cartagena, que amplia a definição de refugiado. De acordo com este documento, graves e generalizadas violações de direitos humanos constituem causas motivadoras do refúgio, o que deve ser analisado conforme a situação política e institucional do país pelo estado receptor.

No Brasil, o mecanismo do refúgio é regido pela Lei 9.474 de 1997, que incorpora tanto a definição clássica quanto a ampliada, o que a transforma numa das leis mais avançadas e generosas do continente americano em relação à temática do Direito Internacional dos refugiados.

A presente monografia busca fazer um estudo sobre os pontos mais relevantes acerca do Direito Internacional dos Refugiados e será dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo busca demonstrar a relevância e a necessidade do refúgio como instrumento de proteção. Desse modo, estuda o refúgio de maneira ampla,

apontando o contexto histórico do seu surgimento e evolução, os principais instrumentos normativos que regulamentam o instituto, além das primeiras definições de refugiados e suas limitações, sendo necessário, com isso, diferenciar, outros conceitos jurídicos semelhantes ao refúgio. Ademais, o presente capítulo dedica-se a abordar a ampliação da definição de refugiado na América Latina e breves dados do refúgio no mundo, apresentando números que indicam o total de refugiados, de onde saem e para onde vão

O segundo capítulo concentra-se em estudar a proteção conferida aos refugiados no Brasil, tratando, primeiramente, da incorporação dos instrumentos jurídicos internacionais de proteção ao ordenamento pátrio, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 e, também, evidencia os dispositivos presentes nas legislações nacionais, especialmente, a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.474/97. Ainda, o presente capítulo visa aprofundar-se nos temas abordados pela Lei Brasileira sobre Refúgio que, estabelece o procedimento para a determinação, cessação e perda da condição de refugiado e os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados e apresenta os órgãos que atuam na proteção dos refugiados

O terceiro capítulo tem por objetivo estabelecer o panorama do refúgio no Brasil, traçando o perfil dos refugiados com base nas principais nacionalidades presentes no país, motivações para a vinda e como chegaram através de dados disponibilizados pelo ACNUR e por órgãos do governo brasileiro.

Por fim, considerando o aumento exponencial dos fluxos de refugiados na atualidade, a pesquisa traz reflexões sobre a necessidade de proteção dessas pessoas, por meio de uma releitura da normativa e da política migratória, de modo a garantir sua dignidade.

2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O Direito Internacional dos Refugiados é pautado nos princípios básicos de Direitos Humanos visto que estes são tidos como um dos pilares para a construção de uma sociedade democrática e igualitária.

Na visão de Flávia Piovesan (2017, p. 262):

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção.

Apesar da importância deste tema, muitos países tendem a não reconhecer os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos que ali residem, seja por praticarem repressão ou por confrontos generalizados, tornando impossível o acesso aos direitos básicos e dizimando as chances de uma vida digna. A partir dessa situação, as pessoas se veem obrigadas a abandonar o país em que vivem para buscar a proteção de outro Estado e, por fim, se tornarem refugiadas.

Dessa forma, o Direito Internacional dos Refugiados passa a existir como resposta às graves violações de direitos humanos testemunhadas aos longos dos anos e da urgência em tutelar e amparar as vítimas desses casos. O sistema de proteção dos refugiados foi sendo elaborado de maneira gradativa, primeiramente, empregado apenas em situações pontuais de necessidade de acolhida de vítimas de perseguições e intolerâncias e, posteriormente, as constantes violações causadoras de refúgio impulsionaram os Órgãos Internacionais e Governos a criarem legislações que protegessem os direitos e deveres de um refugiado.

Isto posto, o direito dos refugiados é um sistema de proteção que conta com instrumentos globais que acabam por refletir nos ordenamentos internos dos Estados, atuando de maneira complementar e conjunta com vias a dirimir as violações dos direitos das pessoas que se encontram nessas condições.

Este primeiro capítulo, portanto, volta-se a apresentar um breve histórico do refúgio, conceitos preliminares, arcabouço jurídico que rege o instituto e apresentar os organismos internacionais que atuam diretamente na proteção dos refugiados, como também, evidenciar os avanços sobre o tema na América Latina e, proporcionar, para

além de parâmetros conceituais, o entendimento da realidade hodierna destas pessoas, através de uma análise do panorama do refúgio no mundo.

2.1 Breve Histórico do Refúgio

As perseguições e violações de direitos humanos sempre estiveram presentes na história da humanidade, é possível identificar a prática de acolhimento em função de perseguições, hoje conhecida como refúgio, em textos escritos há 3.500 anos, no período dos grandes impérios (ONG I KNOW MY RIGHTS, 2016).

Inicialmente, os deslocamentos forçados não eram dotados de tanta expressividade e não causavam transtornos, por esta razão, a comunidade internacional não empreendia esforços para regulamentar a situação, o Direito Internacional não possuía normas específicas para o refúgio e sua concessão e as vítimas de migração forçada precisavam valer-se do asilo para conseguir fugir das perseguições.

A falta de normatização perdurou até que violentos conflitos acontecessem no cenário mundial, como a Primeira Guerra Mundial, Revolução Russa e a queda do Império Otomano, e alterassem drasticamente a conjuntura mundial. A problemática dos refugiados tornou-se uma preocupação da comunidade internacional, pois no período pós-guerra, surgem os primeiros transtornos em razão dos deslocamentos massivos, cerca de 1,5 milhões de deslocados (FISCHEL DE ANDRADE, 1996) e a urgência em definir a condição jurídica dos refugiados.

O aumento exacerbado do número de refugiados no mundo inteiro passou a por em risco a estabilidade e segurança interna dos países que mais acolhiam, uma vez que ainda não existia um sistema organizado de proteção. Foi através da Liga das Nações em 1919, organização instituída pelos países vencedores da Primeira Guerra Mundial com o intuito de assegurar a paz, que estabeleceu-se as primeiras normativas sobre os Direitos Humanos, mesmo que genéricas, e os moldes da ação internacional que levou à adoção de um conjunto de acordos internacionais, nos quais os refugiados eram classificados por categorias conforme a sua nacionalidade, o território que haviam deixado e a ausência de proteção diplomática por parte do seu país de origem (ONG I KNOW MY RIGHTS, 2016).

O primeiro esforço formal empreendido pela comunidade internacional em relação aos refugiados partiu de uma conferência realizada a pedido do Comitê

Internacional da Cruz Vermelha (CICV) que providenciava assistência a essas pessoas mas, com o constante aumento de indivíduos sob a sua custódia, solicitou a Liga das Nações a instituição de medidas protetivas e a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, com um prazo de funcionamento de 10 anos e com a função de definir a situação jurídica do refugiado, organizar sua repatriação ou reassentamento em outros países, além de prestar socorro e assistência em conjunto com as organizações não governamentais.

Nota-se que a atuação as organizações era caracterizada como temporária e incumbida da proteção apenas de grupos específicos, durante esse período a proteção aos refugiados era garantida de maneira específica de acordo com as circunstâncias, pois, a comunidade internacional tratava o assunto como uma questão momentânea e eventual que não mais existiria assim que terminassem as graves violações de direitos humanos decorrente do período das grandes guerras.

Insta salientar que, a Liga das Nações designou o cargo de Alto Comissário ao norueguês Fridtjof Nansen para que conduzisse a primeira grande operação humanitária em favor dos refugiados. Nansen desempenhou papel fundamental para o desenvolvimento institucional do refúgio posto que, durante o período que serviu como Alto Comissário, proveu exitosas soluções a causa.

Em 1922, o Alto Comissariado para Refugiados Russos criou o “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos”, mais conhecido como “Passaporte Nansen”, em observância aos transtornos que a falta de identificações reconhecidas internacionalmente causava aos russos apátridas e indocumentados. O Passaporte Nansen foi responsável por reestabelecer a personalidade jurídica destes, sendo o primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados. Contudo, ainda não determinava o conceito de refugiado e não permitia aos portadores o retorno irrestrito ao país que o expedira (ONG I KNOW MY RIGHTS, 2016). Em razão de seus incansáveis esforços humanitários, Fridtjof Nansen foi contemplado com o Prêmio Nobel da Paz.

A princípio, esperava-se que o Alto Comissariado apenas trata-se de questões relativas aos refugiados russos, no entanto, as crises não paravam de eclodir no cenário mundial e indivíduos de outras nacionalidades também precisavam de proteção e, assim, em 1924, Nansen julgou necessário expandir a competência do órgão,

promovendo ajustes sucessivos a fim de adicionar as novas nacionalidades protegidas pelo Alto Comissariado.

Neste sentido, a ONG I Know My Rights elucida as mudanças promovidas pelos Ajustes:

Em 1924, o “Plano Relativo à Expedição dos Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios” estendeu a este grupo o direito de usufruir do Passaporte Nansen e de ser objeto da proteção jurídica da qual os russos já se beneficiavam. Entretanto, somente em 1926, através do “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios”, definiu-se o que se deveria entender por refugiados russos e armênios. Instrumentos mais elaborados sobre o assunto foram redigidos em 1928, durante a “Conferência Intergovernamental Relativa aos Refugiados Russos e Armênios”. Foram eles: “Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios”, primeira tentativa de se formular, em termos jurídicos e na forma de um instrumento internacional, um estatuto legal para os refugiados; “Ajuste Relativo à Extensão a outras categorias de Refugiados de Certas Medidas Tomadas em Favor dos Refugiados Russos e Armênios”, para abranger refugiados turcos, assírios, assírios caldeus e assimilados, que passaram, então, a ser considerados como “Refugiados Nansen”; e o “Acordo Relativo às Funções dos Representantes do Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações”. Apesar de não ter força jurídica vinculante, o ajuste sobre os refugiados russos e armênios de 1928 foi a primeira tentativa de se formular, em termos jurídicos e na forma de instrumento internacional, um estatuto legal para os refugiados.

Como o Alto Comissariado para Refugiados Russos foi criado sob prazo determinado, identificou-se de passar por um período de transição e elaborar outro órgão encarregado de cuidar dos assuntos referentes aos refugiados. Assim, em 1930, a Liga das Nações criou o Escritório Nansen para Refugiados, órgão descentralizado, mas ainda sob sua direção que funcionaria até 1938.

O Escritório elaborou a Convenção de 1933, instrumento jurídico internacional relativo a alguns pontos da problemática do refúgio. Embora tivesse conteúdo limitado e tenha sido ratificada apenas por oito Estados, foi o início da instrumentalização do Direito Internacional dos Refugiados, a Convenção abordou o princípio do *non-refoulement* (não-devolução) que versa sobre a proibição de um país devolver um solicitante de refúgio ou refugiado para um território onde possa estar exposto à perseguição ou a qualquer perigo que ponha em risco sua integridade física.

Com o fim do Escritório Nansen para Refugiados, houve a proposta de unificação para o tratamento dos refugiados onde um único organismo internacional seria encarregado de sua coordenação, desse modo, surgiu o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados.

A criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, de acordo com Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 79) modificou as formas de qualificação do refugiado:

A criação desse órgão de proteção aos refugiados inaugurou uma nova fase do Direito Internacional dos Refugiados, isto porque, até então, a qualificação de uma pessoa como refugiada era feita a partir de critérios coletivos, ou seja, em função de sua origem, sua nacionalidade ou sua etnia – a pessoa não necessitava demonstrar que sofria perseguição, mas tão somente que pertencia a um dos grupos tidos como de refugiados – e, com sua criação, a qualificação passou também a ser fundamentada em aspectos individuais, ou seja, na história e características de cada indivíduo e na perseguição sofrida por ele e não apenas em reconhecimentos coletivos.

Com a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, a temática dos refugiados adquiriu ainda mais notoriedade perante a comunidade internacional, uma vez que, os desdobramentos dos confrontos entre os países geraram o segundo maior fluxo de deslocamentos forçados da história moderna, atrás apenas da atual crise de refugiados, foram cerca de 40 milhões de pessoas (JUBILUT, 2007) obrigadas a deixar seus países de origem, em razão de perseguições, dos conflitos armados e do rastro de destruição causado por eles.

Frente a esse quadro, a Liga das Nações sofria severos questionamentos quanto a sua legitimidade e o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados passou a ser ineficaz pois não conseguia cumprir seus objetivos. O órgão perdurou, então, apenas até 1946, quando a Liga das Nações foi oficialmente extinta. Durante a guerra, em 1943, criou-se a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR) para tentar administrar o fluxo de deslocamentos.

Após o fracasso da Liga das Nações, com o término da Segunda Guerra, foi criada a Organização das Nações Unidas com o intuito de promover a cooperação internacional e preservar a paz.

Os avanços com relação aos refugiados ficam claros na lição de Lilian Lyra Jubilut (2007, p. 78):

Desde a sua criação, a ONU mostrou-se preocupada com a temática dos refugiados, tendo em 1946 adotado duas resoluções: (1) a resolução A/ 45, de 12.02.1946, que apontava as bases da atuação da ONU na problemática dos refugiados, elencando quatro fundamentos próprios da temática dos refugiados, quais sejam: (a) o caráter internacional do tema, (b) a necessidade de se estabelecer um órgão internacional para cuidar da proteção dos refugiados, (c) a impossibilidade de se devolverem refugiados para situações de risco (princípio do non-refoulement) e (d) o auxílio aos refugiados objetivando o seu retorno aos

seus países assim que possível; e (2) a resolução 15. XII. 46. 18 (1948), que inicia os preparativos para a criação da Organização Internacional para Refugiados.

Posteriormente, a ANUAR foi extinta e houve a transferência de atribuições e bens para uma organização internacional constituída com o propósito de cuidar da matéria relativa aos refugiados: a Organização Internacional dos Refugiado (OIR), que também foi criada com um limite temporal. A OIR teve êxito em ações de assentamentos e repatriações, mas com a baixa adesão dos Estados Membros da ONU, apenas 18, antes mesmo do fim, deram início a uma discussão na Assembleia Geral para a criação de um novo organismo para suceder.

Assim, em 3 de dezembro de 1949, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cujo estatuto foi aprovado em 14 de dezembro de 1950, com o propósito de garantir a permanência do indivíduo em determinado Estado com a obtenção de um status favorável no país em que foram recebidos, bem como procura assistir os refugiados em termos materiais. (GUERRA, 2016). O ACNUR é o órgão que, até hoje, atua na proteção dos refugiados.

Haja vista os estragados causados pela Segunda Guerra Mundial que resultaram no deslocamento forçado de milhões de pessoas, a comunidade internacional compreendeu que as graves violações de direitos humanos não eram de ordem temporária e que seria necessário regulamentar, de forma abrangente, a situação dos refugiados. Neste sentido, a ONU normatizou o Direito Internacional dos Refugiados através da Convenção de 1951 e, posteriormente, o Protocolo de 1967.

Rosita Milesi e William César de Andrade (2014, p. 24) destacam a importância que o período entre guerras teve sob a percepção da comunidade internacional:

As duas grandes guerras mundiais no século XX, além de redesenhar o mapa político global, introduziram profundas mudanças na percepção e modo como a sociedade estabeleceu os direitos inerentes à pessoa humana, e dentre eles o direito ao refúgio. As questões relativas aos direitos humanos internacionalizaram-se, passaram a constituir-se como parte de uma agenda global, para além da competência exclusiva do estado-nação.

2.2 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967

No tocante a normatização da proteção aos refugiados, a necessidade de um instrumento internacional que regulasse a situação de maneira geral impulsionou a criação da Convenção de 1951 e, posteriormente o Protocolo de 1967, ambos surgem

como marco institucional do Direito Internacional dos Refugiados, sendo considerados até hoje como peças fundamentais sobre o tema.

A Convenção, relativa ao Estatuto dos Refugiados, foi formalmente adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor pouco depois, em 22 de abril de 1954. A Convenção de 1951 foi celebrada sob a égide da ONU, através dos esforços do ACNUR e teve como propósito definir o conceito de refugiado, estabelecer os direitos e deveres entre os refugiados e os Estados além de instituir obrigações aos países signatários da convenção para que estes respeitem o Estatuto dos Refugiados e produzam normativas de direito interno internalizem que versem sobre a proteção destes.

Os refugiados, por meio da Convenção de 1951, adquirem uma série de direitos, como o direito a proteção, não devolução ao país de origem, educação, ao trabalho e ao atendimento pelos serviços de saúde, bem como, o direito à liberdade de opinião, religiosa e de ir e vir e o direito à não discriminação por motivo religião, raça ou origem. A Convenção traz, ainda, cláusulas de exclusão, que impossibilitam a concessão de refúgio em casos específicos e, cláusulas de cessação, que finalizam o refúgio para determinado grupo, quando as situações ensejadoras desaparecem.

Segundo Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 86):

Este diploma legal estabelece o nível mínimo de tratamento dos refugiados, incluindo os direitos essenciais que lhes devem ser assegurados, bem como exorta os Estados a cooperar com o ACNUR no exercício de suas funções e na facilitação da tarefa de supervisão da aplicação da convenção.

Ainda assim, a nova normativa impunha limitações aos indivíduos pois atrelava o reconhecimento da condição de refugiado aos limites temporais já que o texto final da convenção apontava que apenas aqueles que já eram protegidas por órgãos previamente instituídos, bem como, aqueles que apresentavam essa condição em virtude dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, poderiam fazer jus da aplicação da Convenção.

O artigo 1º, parágrafo 1º, alínea c da Convenção de 1951 traz expressamente a definição de refugiado com reserva temporal:

Definição do termo "refugiado":

§1. Para os 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.

Ademais, a Convenção trazia ainda uma possibilidade de reserva geográfica, em virtude dos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial a maioria dos refugiados era proveniente do continente europeu, desse modo, a Convenção de 1951 facultou aos Estados signatários a opção de adotar ou não a reserva geográfica que limitaria o reconhecimento da condição de refugiado aos europeus.

De acordo com o artigo 1º, parágrafo 2º da Convenção de 1951:

§2. Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidas 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".

E cada Estado Membro fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a esse expresso, do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

Qualquer Estado Membro que adotou a fórmula 1) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula 2) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.

No que se propôs a fazer, a Convenção de 1951 foi exitosa e aplicável a milhões de indivíduos. Mas, em razão das limitações, com o passar do tempo foram surgindo novas situações causadoras de refúgio em outros continentes, principalmente na África e na Ásia, que não eram elegíveis à proteção de acordo com a referida Convenção, por isso, houve uma necessidade cada vez maior de ampliar a aplicação das disposições da Convenção de 1951 a estes novos casos.

Com o intuito de derrubar a reserva temporal e geográfica para conferir a convenção maior abrangência e, por consequência, que fosse aplicada a todos os indivíduos em situações ensejadoras de refúgio. Em atenção a isso, foi elaborado um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, após a apreciação da Assembleia Geral

das Nações Unidas, o Protocolo foi aberto para adesão em 31 de janeiro de 1967 e entrou em vigor no dia 4 de outubro de 1967.

Nas disposições gerais do Protocolo 1967, os países convencionaram o seguinte:

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

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

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

Portanto, os Estados que aderem ao Protocolo de 1967, comprometem-se a aplicar as disposições fundamentais da Convenção de 1951 aos refugiados que se enquadram na definição estabelecida na Convenção, sem considerar a data limite de 1º de janeiro de 1951. Assim, ainda que relacionado com a Convenção, o Protocolo é um instrumento independente, ao qual os Estados podem não aderir fazendo parte da Convenção ou aderir mesmo que não sejam partes na Convenção.

Por fim, verifica-se a complementaridade do Protocolo de 1967 a Convenção de 1951, visando à maior efetividade possível do sistema de proteção internacional. Ambos são os meios através dos quais é assegurado que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e receber refúgio em outro país.

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

O ACNUR, a agência da ONU para refugiados, é uma organização internacional dotada de personalidade jurídica internacional e capaz de celebrar tratados e acordos, também, é um órgão subsidiário com capacidade para atuar independentemente, mas que segue as diretrizes da ONU e do Conselho Econômico Social e não pode agir contrariamente aos preceitos destes, bem como, o Alto Comissariado não tem nenhum

viés político, ele é humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados.

Foi criado, como mencionado anteriormente, em dezembro de 1950 por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, para concretizar, no âmbito internacional, a proteção aos refugiados. Logo após, em janeiro de 1951, o ACNUR começou a exercer suas funções e, inicialmente, tinha limitação temporal de três anos, podendo ser prorrogado, para assegurar os direitos dos refugiados decorrentes da Segunda Guerra Mundial.

O Escritório principal do ACNUR tem sede em Genebra e existem escritórios continentais, regionais e nacionais a fim de facilitar a efetivação da proteção aos refugiados, o Alto Comissariado está presente em cerca de 130 países com mais de 460 escritórios (ACNUR). Os escritórios continentais e regionais que atuam diretamente com os escritórios nacionais ou com os parceiros do ACNUR, entre eles, os governos, organizações regionais e internacionais e organizações não-governamentais (ONGs).

De acordo com o Estatuto, os referidos escritórios têm, um encarregado de missão, um encarregado de programa, que cuida da parte assistencial e, um encarregado de proteção responsável pelas questões jurídicas. O ACNUR é chefiado por um Alto Comissariado, responsável principal pelas ações do órgão e que trabalha diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU e com um Comitê Executivo formado por Estados que demonstram um interesse especial pela causa ainda que não sejam membros do ACNUR.

O ACNUR nas disposições gerais de seu Estatuto se compromete a:

1. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.

O órgão busca alcançar dois objetivos básicos: proteger homens, mulheres e crianças refugiadas e buscar soluções duradouras para que possam reconstruir suas vidas em um ambiente normal. Destaca-se também, a competência para amparar todo indivíduo que esteja fora de seu país de origem e em razão de fundados temores de

perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política não quer ou não pode regressar ao mesmo. Posteriormente, o ACNUR adequou-se as ampliações da definição de refugiado que foram surgindo.

Nas palavras do próprio ACNUR (2017, p. 2):

A principal missão da ACNUR é assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados. Nos esforços para cumprir seu objetivo, o ACNUR empenha-se em garantir que qualquer pessoa possa exercer o direito de buscar e gozar do refúgio seguro em outro país e, caso assim deseje, regressar ao país de origem.

Ao exercer seu mandato, o ACNUR busca meios de estimular a criação de condições apropriadas para a proteção dos direitos humanos e liberdades para a solução pacífica de conflitos pelos Estados, isto é, o ACNUR atua tanto protegendo os direitos que já foram violados e apresentando soluções para os refugiados, como também, visa suprimir, juntamente com os Estados, os motivos pelos quais as pessoas se tornam refugiadas.

Visto o prestígio da organização e a eficiência no trabalho desenvolvido, seu Comitê Executivo e a Assembleia Geral das Nações Unidas autorizam a organização a intervir em benefício de grupos de pessoas que não os refugiados, entre os quais se destacam: os apátridas e os deslocados internos.

Em relação ao orçamento, atualmente os valores ultrapassam a quantia de US\$ 7,5 bilhões por ano (ACNUR, 2017). Diferentemente das demais agências da ONU, o ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias de países, doações vindas do setor privado e por meio de doadores individuais. Consequentemente, para obter os fundos indispensáveis para milhões de indivíduos, o ACNUR precisa elaborar grandes campanhas para captação de recursos.

Em suma, as principais incumbências do ACNUR estão ligadas à aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e a sua eficácia depende da boa vontade dos Estados, uma vez que são soberanos, esclarece Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 159):

Como já dito, as principais funções do ACNUR estão relacionadas com a aplicação da Convenção de 1951, revisada pelo Protocolo de 67, diploma legal patrocinado pela ONU e assinado pelos Estados, sendo, portanto, um dispositivo internacional cuja eficácia depende da vontade política dos Estados signatários, posto que a ONU não conta com órgãos sancionadores fortes para o descumprimento dos tratados que patrocina, bem como de seus atos unilaterais. Ademais, não se trata de uma regra supranacional de aplicação imediata e inquestionável. Daí o artigo 5.º da Convenção de 51 estipular que: “Nenhuma disposição da mesma prejudica outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção”.

Interpretando-se essa determinação tem-se que os Estados, no exercício de sua soberania, podem criar regras próprias, desde que mais favoráveis, quanto aos refugiados, possibilidade importante (pois permite a adaptação das regras internacionais às situações concretas vividas pelos refugiados em diferentes Estados), acatada pelos Estados e encorajada pelo ACNUR.

2.4 Conceitos Jurídicos Preliminares e suas Diferenças

Primordialmente, para que o instituto jurídico do Refúgio seja compreendido claramente e sem equívocos, é essencial que haja a sua diferenciação dos conceitos próximos, como migrantes, migrantes forçados, deslocados internos, apátridas e asilados uma vez que alguns termos não possuem nenhum instrumento jurídico que adote uma definição exata e podem causar confusão.

O conceito de refugiado pode ser descrito como todo o indivíduo que, em decorrência de fundados temores de perseguição, seja relacionado a sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, bem como, por graves e generalizadas violações de direitos humanos, encontra-se fora de seu país de origem e não pode ou não quer regressar a ele. Flavia Piovesan destaca: “Os refugiados tornam-se refugiados porque um ou mais direitos fundamentais são ameaçados. Cada refugiado é consequência de um Estado que viola os direitos humanos.” (PIOVESAN, 2017).

São considerados migrantes aqueles que se mudam para outro lugar voluntariamente, isto é, sem ter sido motivado por nenhuma perseguição ou outras causas que colocariam sua vida em risco. Aqueles que migram tem como principal objetivo buscar melhor qualidade de vida e melhores oportunidades econômicas.

Já os migrantes forçados são aquelas pessoas que se deslocam em razão da quebra do vínculo de proteção com o seu país de origem que ocorre por meio de desastres naturais, conflitos armados, inconsistência política e econômica, dentre outros. Nestes casos, os Estados acabam por não conseguir ou não querer fornecer as condições básicas para a subsistência e, por consequência, tais circunstâncias geram graves violações de direitos e sujeitam as pessoas à condição de migrantes forçados.

O deslocamento forçado tem relação com o refúgio de maneira que todo refugiado é um migrante forçado, porém nem todo migrante forçado é um refugiado, pois os migrantes forçados encontram-se em situações precárias sem perspectiva de

melhora e não veem outra alternativa a não ser a mudança, mas não são obrigados a isto.

A maioria dos haitianos que chegaram ao Brasil após o terremoto ocorrido em 2010 e o atual fluxo de venezuelanos são casos de migrações forçadas. Como dito anteriormente, esses casos não se encaixam especificamente na definição de refugiado, apenas na definição ampliada adotada por alguns países. O Brasil com o intuito de enfraquecer as rotas ilegais utilizadas para a entrada no país, concede visto humanitário que pode ser aplicado a vítimas de crises econômicas e ambientais, categorias não contempladas nas definições de refugiado.

Tanto refugiados quanto deslocados internos são obrigados a deixarem seus lares pelas mesmas razões, como perseguições, conflitos, graves e generalizadas violações de direitos humanos. No entanto, ambos diferem-se com relação ao local que se encontram, os deslocados internos permanecem dentro das fronteiras do próprio país de origem, mesmo que seja ele o causador do deslocamento.

Nesta categoria, posto as dificuldades impostas para atravessar as fronteiras, as pessoas fogem das áreas onde o conflito é mais intenso e a situação mais preocupante e deslocam-se para áreas afastadas onde o conflito existe, mas em menor escala.

Apátridas são todas as pessoas que não tem a nacionalidade reconhecida e, por isso, não tem nenhum vínculo com qualquer Estado. A condição de apátrida ocorre por algumas razões, dentre elas, por movimentos separatistas que tão logo são considerados independentes falham em conceder a nacionalidade, seja porque a legislação interna não os reconhece como nacional ou porque não há um consenso sobre qual Estado deve reconhecer a cidadania dessas pessoas. Insta salientar, aqueles que tiveram a sua nacionalidade negada arbitrariamente por motivos de raça, religião, pertencimento a um grupo social ou por suas opiniões políticas podem ser reconhecidos como refugiados.

O asilo é um instituto que muito se assemelha com o refúgio já que os dois são provocados devido a perseguições injustas e atuam em âmbito internacional concedendo proteção jurídica a estas pessoas, desse modo, possuem a mesma motivação, qual seja, a proteção da dignidade da pessoa humana. Todavia, deve-se atentar para as diferenças trazidas por cada instituto.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) prevê o asilo, em seu artigo 14, “toda pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países” e, proíbe o uso do direito de asilo ao “caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.”

Pode-se definir o instituto como a proteção dada a determinada pessoa, cuja vida ou liberdade esteja em perigo por perseguições políticas em seu país de origem, a proteção deve ser exercida no território de outro país ou na embaixada ou consulado deste. Logo, o instituto subdivide-se em dois tipos: asilo territorial e asilo diplomático.

O asilo territorial é concedido pelo próprio Estado quando o indivíduo foge do país de origem e dirige-se até o território nacional de outro país a fim de assegurar sua proteção.

Já o asilo diplomático, é concedido nos domínios territoriais do próprio Estado onde a perseguição ocorre, o indivíduo perseguido pleiteia o asilo em alguma representação diplomática de país estrangeiro que goze de imunidade internacional. Além do fator territorial, para que seja concedido o asilo diplomático, é imprescritível que a situação seja de extrema urgência, como em casos de perseguições por autoridades do país de origem ou por multidões, armadas ou não que ameacem gravemente a vida do indivíduo.

Com efeito, quando o asilo diplomático é concedido por determinado país, há a expedição do salvo-conduto que é um documento emitido pelo Estado, autorizando, por período de tempo limitado, o trânsito do asilado do país de origem para outro, com as garantias concedidas pelo Governo do Estado territorial. O salvo-conduto é conferido a fim de assegurar a vida, a liberdade e a integridade do asilado, não podendo este ser detido pelas autoridades legais, nem ser desembarcado em ponto algum do Estado territorial.

O asilo diplomático é uma modalidade provisória que, caso cumpram-se os tramites legais específicos, será convertido em asilo territorial.

Por esta razão, leciona Sidney Guerra (2016, p. 411):

Analisando o instituto do asilo diplomático, pode-se sustentar que este nunca será definitivo, em função de constituir uma espécie de instrumento preliminar para a efetivação do asilo territorial no país, o qual concedeu o asilo interno, possuindo, destarte, um caráter transitório.

Observa-se que as decisões proferidas pelos Estados em sede de asilo são pautadas, primordialmente, na soberania destes, isto é, os Estados podem optar por conceder ou recusar o pedido de asilo, de acordo com as suas conveniências, sem necessidade de fundamentação.

A Convenção da Organização dos Estados Americanos sobre Asilo Territorial preceitua em seu artigo 1º:

Todo Estado tem direito, no exercício da sua soberania, de admitir, dentro do seu território, as pessoas que julgar conveniente, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação.

Outrossim, o artigo 2º da Convenção da Organização dos Estados Americanos sobre Asilo Diplomático também dispõe neste sentido, “todo Estado tem direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar por que o nega.”

Com relação ao princípio do *Non-Refoulement*, norma cogente de Direito Internacional, Sidney Guerra (2016, p. 406) leciona:

A despeito de a vedação do refoulement ser considerada atualmente como princípio do Direito Internacional geral, inúmeros países violam-no, com fulcro no artigo 2o da Declaração sobre Asilo Territorial, a qual preconiza que o Estado, em se tratando de casos de segurança nacional ou para proteger a população, como no caso de um afluxo em massa de pessoas, poderá não receber os refugiados, como é o caso dos chamados *boat-people*, particularmente no Vietnã, constituindo mais uma consequência de o direito de asilo ainda não ser considerado um direito da pessoa humana. Na prática, quando um refugiado dirige-se a outro Estado, se este não quiser aceitá-lo, tem duas alternativas: reconduzi-lo ao Estado de onde veio, ou mandá-lo para um terceiro Estado.

Assim, a posição majoritária na comunidade internacional consiste em definir o direito de asilo como uma prática humanitária condicionada a um ato discricionário do Estado asilante.

2.5 A Proteção dos Refugiados na América Latina

Ainda que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 tenham regulamentado o instituto do refúgio, estabelecendo os padrões mínimos de proteção além dos direitos e deveres de um refugiado.

Dado que o mundo está sempre em constante mudança, trazendo à tona novas causas e necessidades de refúgio e a definição existente passa a não abranger todas as situações e, portanto, deve ser aperfeiçoada, para que estas pessoas também sejam atendidas em suas necessidades. Deste modo, os países pertencentes a América Latina perceberam a necessidade de ampliar a definição de refugiado para responder às crises próprias da região, sobretudo aquelas vinculadas a governos autoritários e a golpes na democracia

2.5.1 Ampliação da Condição de Refugiado na América Latina

A definição ampliada de refugiado surge, no continente americano, em 1984 através da Declaração de Cartagena que foi resultado dos encontros de representantes governamentais e especialistas de países latino-americanos em Cartagena de Índias, Colômbia, para considerar a situação crítica dos refugiados na América Latina entre a década de 1970 e 1980.

A Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos evidenciam o papel de suma importância desempenhado pela Declaração de Cartagena como ferramenta de proteção regional pois, tem como ideal a prática generosa de concessão de refúgio nas Américas e reitera importantes normas e princípios do Direito Internacional dos Refugiados, estabelecendo, ainda, uma série de recomendações para o tratamento humanitário e soluções duradouras para aqueles que carecem de proteção internacional, sendo reconhecida, principalmente, pela ampliação da definição de refugiado aplicável na região.

A Declaração de Cartagena em sua Terceira Conclusão dispõe:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter

os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Primordialmente, a intenção da Declaração de Cartagena era estabelecer e legitimar práticas e princípios humanitários que seriam aplicados a crise da América Latina e, sobretudo, afirmar o caráter humanitário e não-político do instituto do refúgio, o que possibilitaria sua utilização nas mais diversas situações vindouras.

A Declaração também se preocupou em reafirmar a importância da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, uma vez que grande parte dos Estados da América Latina não tinham incorporado esses instrumentos jurídicos ao ordenamento interno. Desse modo, incluiu na definição de refugiado os preceitos já disseminados pelos referidos instrumentos e, além desses, incluiu as pessoas que tenham fugido de seus países por ter sua vida, segurança ou liberdade ameaçadas por conflitos generalizados, sejam eles entre Estados ou dentro do próprio país, grave e generalizada violação dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, tornando as condições de vida insuportável.

Para que este instrumento de proteção fosse o mais completo possível e pudesse oferecer melhores condições para os indivíduos, houve a interação e agrupamento entre direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados (ACNUR). Além da interação entre os ramos do direito, a Declaração estabeleceu o Princípio do *Non-Refoulement* como um dos pilares na proteção dos refugiados latino-americanos impedindo a devolução de refugiados ou solicitantes de refúgio para lugares onde suas vidas, liberdade ou segurança possa estar em risco.

Em suma, a América Latina tem longo histórico de concessão de refúgio e da proteção aos direitos humanos e, em razão disso, preocupou-se em estabelecer conceitos básicos mais abrangentes em relação aos refugiados.

2.6 Dados sobre Refúgio no Mundo

De acordo com o Relatório de Tendências Globais do ACNUR (2017), publicação divulgada a cada ano, próximo ao Dia Mundial dos Refugiados que, analisa os

deslocamentos forçados com base em dados coletados pelo próprio ACNUR, governos, organizações não governamentais, entre outros colaboradores.

O relatório informa que os fluxos de deslocamentos forçados devido a perseguições, conflitos ou graves violações de direitos humanos continuou a crescer no ano de 2017. Verifica-se que cerca de 68,5 milhões de pessoas estão deslocadas forçosamente, número semelhante à população da Tailândia, 2.9 milhões a mais do que no ano de 2016, maior aumento já registrado pelo ACNUR em um ano.

Estima-se que dos 68.5 milhões de deslocamentos forçados gerados, 25.4 milhões são refugiados, 40 milhões são deslocados internos e 3.1 milhões são asilados (ACNUR).

Figura 1 – Relatório de Tendências Globais do ACNUR



Fonte: ACNUR, 2017.

Nos últimos anos, o mundo experimentou um aumento expressivo de pessoas que se deslocaram forçadamente. Em 2007, existiam 42.7 milhões de deslocados, já em 2017, a situação se agravou e os contornos se tornaram ainda mais alarmantes, verifica-se que o aumento no período de 10 anos foi de 25.8 milhões (ACNUR).

Há 10 anos atrás, 1 em cada 157 pessoas no mundo era um deslocado forçado. Ao final de 2017, em comparação com à população mundial, 1 em cada 110 pessoas encontra-se fora das suas comunidades de origem devido a guerras, conflitos e outras formas de violência (ACNUR). E, por dia, ocorrem 44.000 novos deslocamentos forçados, maior número alcançado desde 2003 (ACNUR).

Quadro 1 – Relatório de Tendências Globais do ACNUR

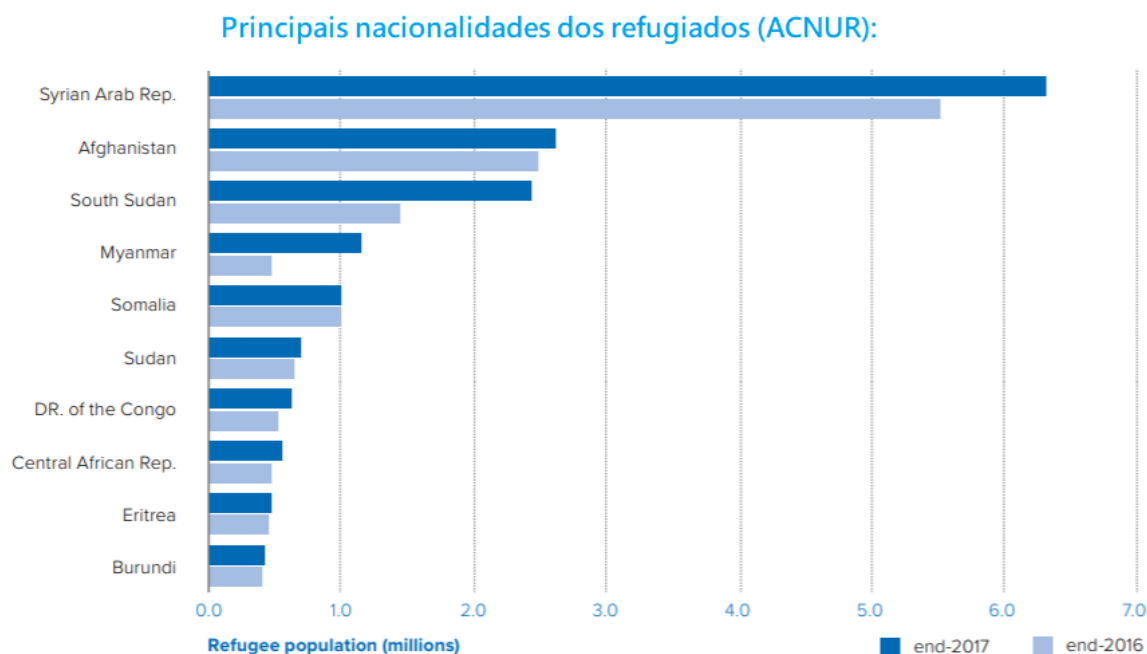


Fonte: ACNUR, 2017.

O relatório também aponta que pessoas com menos de 18 anos de idade constituem mais da metade da população mundial de deslocados, alcançando o percentual de 53% (ACNUR, 2017).

Com relação as principais nacionalidades de refugiados, a Síria permanece sendo o principal país de origem dos refugiados até o fim de 2017, em decorrência do cenário catastrófico de guerra civil, aproximadamente 6.3 milhões de sírios deixaram o país, contabilizando mais de 1/3 do total da população de refugiados (ACNUR, 2017).

Figura 2 – Relatório de Tendências Globais ACNUR

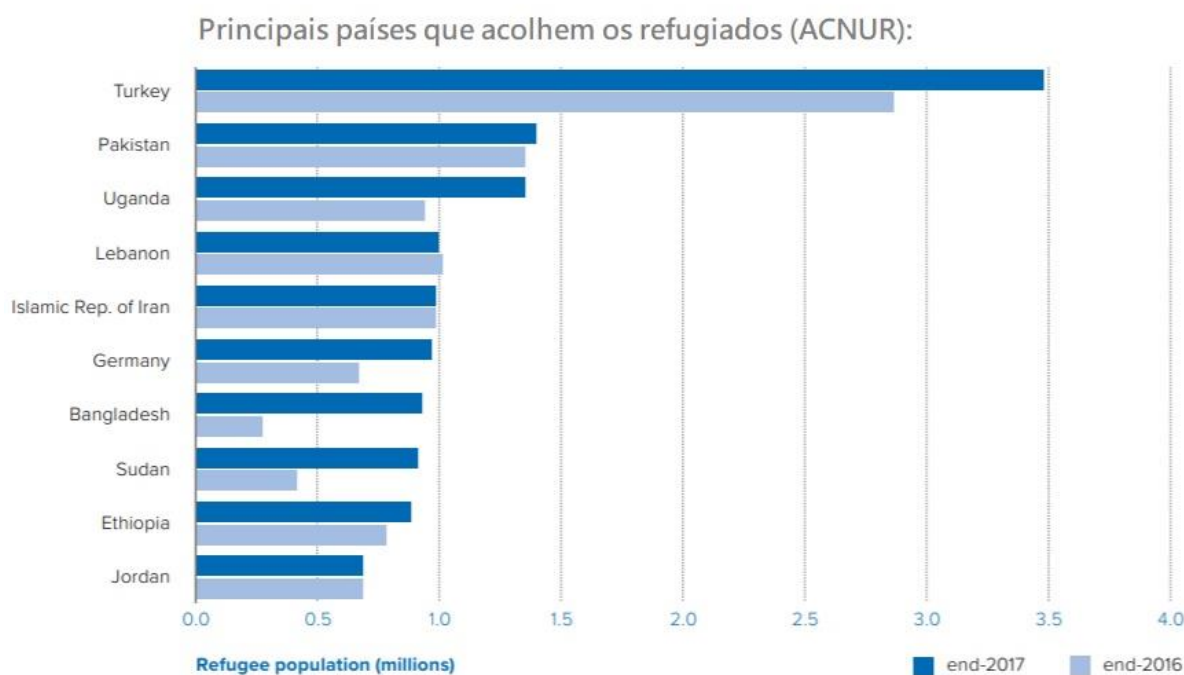


Fonte: ACNUR, 2017.

Conforme a figura acima, a segunda maior população de refugiados é de origem afegã, 2,6 milhões de pessoas refugiadas ao final de 2017. Os demais países presentes no gráfico, constituem as 10 principais nacionalidades dos refugiados no mundo.

Países em desenvolvimento continuam sendo os principais receptores da população de refugiados uma vez que, tendem a permanecer em países próximos ao seu país de origem, cerca de 85% dos refugiados mundiais protegem-se em países em desenvolvimento.

Figura 3 – Relatório de Tendências Globais do ACNUR



Fonte: ACNUR, 2017.

Dentre os 10 principais países que acolhem os refugiados, 9 são considerados países em desenvolvimento, o que torna cumprir as diretrizes do refúgio ainda mais desafiador uma vez que os países já estão lidando com as próprias dificuldades e devem mobilizar recursos para atender a demanda populacional e também dos refugiados.

A Turquia é o país que mais recebe refugiados, cerca de 3.5 milhões de refugiados ao final do ano de 2017. Somando, os 10 principais países acolhem cerca de 12.5 milhões de refugiados, aproximadamente 63% dos refugiados mundiais (ACNUR, 2017).

Como resultado, a atual problemática dos refugiados é tida como a maior crise humanitária do mundo desde a Segunda Guerra Mundial e um dos grandes desafios do século XXI.

3 A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

Após elucidar as origens históricas e os conceitos básicos que tangem à temática dos refugiados, o presente estudo dedica-se a centralizar ainda mais a questão, limitando-a ao território brasileiro, tendo em vista que o Brasil é signatário dos principais documentos que versam sobre o refúgio, tendo, inclusive, legislação nacional própria acerca deste instituto. Com isso, o país tem feito importantes esforços com o intuito de proteger os refugiados e enfrentar o aumento do número de solicitações de refúgio com um olhar humanitário.

3.1 Breve Relato sobre o Refúgio no Brasil

Historicamente, o Brasil sempre transmitiu a ideia e os trejeitos de uma nação aberta para o diálogo e acolhida aos povos de todos os cantos do planeta em consequência dos intensos fluxos migratórios que deram cabo a grande miscigenação do país. Dado isso, o Brasil se envolveu profundamente com a normas de proteção aos refugiados, a datar do início da criação do instituto, ratificando a Convenção de 1951 mediante o Decreto-lei nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Contudo, a ratificação desse instrumento se deu sob uma limitação geográfica: o Brasil só aceitaria receber em seu território refugiados provenientes do continente europeu, além de duas ressalvas ao texto da Convenção, uma ao artigo 15 e a outra ao artigo 17, *in verbis*:

Art. 15: Os Estados Membros concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

Como observado, não era concedido ao refugiado direito de associação.

Art. 17: 1. Os Estados Contratantes concederão a todos os refugiados que residam regularmente nos seus territórios o tratamento mais favorável concedido, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que diz respeito ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

2. Em todo o caso, as medidas restritivas aplicadas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados delas à data da entrada desta Convenção em vigor pelo Estado Contratante interessado ou que preencham uma das condições seguintes:

(a) Ter três anos de residência no país;

(b) Ter por cônjuge uma pessoa com a nacionalidade do país de residência. Nenhum refugiado poderá invocar o benefício desta disposição se tiver abandonado o cônjuge;

(c) Ter um ou mais filhos com a nacionalidade do país de residência.

3. Os Estados Contratantes estudarão com benevolência a aprovação de medidas destinadas a assimilar os direitos de todos os refugiados no que diz respeito ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, isto em especial no que se refere aos refugiados que entraram nos seus territórios em aplicação de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

Como reflexo dessa ressalva ficava a cargo do governo brasileiro o tratamento a ser dispensado ao refugiado que em solo brasileiro estiver.

O Protocolo de 1967, na lição de Soares citado por Liliana Lyra Jubilut (2003, p. 167):

O protocolo de 1967 foi recepcionado pelo Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, e promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972. Contudo, somente com o decreto 99.757, de 3 de dezembro de 1990 o Protocolo de 1967 passou a ter validade efetiva, pois no decreto de promulgação anterior mantiveram-se as reservas que o Protocolo objetivava retirar, fato ocorrido somente em 1990.

Entretanto, mesmo ratificando os documentos internacionais acerca do assunto, os avanços da temática nos anos de ditadura militar foram ínfimos pois a postura dos governantes brasileiros era pautada na restrição da interpretação dos documentos internacionais, acolhendo os refugiados apenas em termos mínimos e que fossem oriundos da Europa, geralmente.

O Brasil não desenvolveu sua política de proteção internacional de refugiados porque havia, então, um movimento contrário, de saída do Brasil de milhares de brasileiros em razão da ditadura, o papel exercido pelo ACNUR nesse período era de acompanhar a distância os acontecimentos, tendo a igreja católica assumido a principal tarefa de proteger os brasileiros, fazendo com que saíssem e se refugiassem no exterior.

No início da década de 70, o governo abriu-se a problemática do refúgio e a atuação do Brasil alcançou um célere crescimento, sendo marcada por contínuos eventos positivos. O primeiro passo foi em 1977 com a criação do escritório do ACNUR que, atuava, sobretudo, com o reassentamento de perseguidos políticos, mas, ainda mantendo a reserva geográfica da Europa. Durante o período de atuação que o ACNUR não era plenamente regularizado, o órgão contou com o apoio de entidades de atuação

interna ligados aos direitos humanos para a proteção aos refugiados, destacando-se a Cáritas Internacional, organização da Igreja Católica que possui status de observadora junto à ONU, e a Comissão Pontifícia Justiça e Paz, que trabalhava em prol da legalização do tratamento humanitário que a igreja católica dava aos refugiados, bem como a todos os temas de Direitos Humanos, e o Centro de Referência para Refugiados, que cuidava da recepção, encaminhamento e assistência social às pessoas que buscavam asilo e refúgio.

Na década de 80, após longo período de vigência do regime ditatorial, com o processo de redemocratização no país, o fluxo migratório de refugiados novamente sofreu mudanças em decorrência dos graves conflitos que eclodiram em diversas partes do mundo, sendo procurado para refúgio por outros indivíduos que não os de origem europeia.

Tal situação fez com que posteriormente, o Brasil reconhecesse oficialmente o ACNUR em 1982 e, mais tarde, por meio do Decreto nº 98.602, desse início a aplicação das diretrizes postas pela Declaração de Cartagena de 1984 que, mesmo desprovida de força jurídica vinculante, teve significativa função ao rememorar aos países a importância de se tomar medidas que possibilitassem a efetivação dos direitos dos refugiados e sua vinculação com os direitos humanos.

A mencionada Declaração consiste na organização de determinadas conclusões e recomendações que têm por intenção o estímulo à elaboração e à implementação de políticas e instrumentos jurídicos regionais e internos aos países da América Latina. Mais do que isso, a Declaração de Cartagena acabou é um referencial a todos os assuntos que interatuam os direitos dos refugiados, por frisar o caráter voluntário do repatriamento, a necessidade de implementação de políticas de assistências aos refugiados nas áreas de saúde, educação, segurança, etc., evidenciando assim o aspecto humanitário da concessão de refúgio acima do aspecto político.

Também houve a denúncia da reserva geográfica e demais artigos e, com isso, o Brasil passou a recepcionar inteiramente os diplomas da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Por fim, três anos após o decreto nº 98.602, o governo editou a portaria interministerial nº 394 que instaurou uma maior dinâmica processual para a solicitação e concessão de refúgio no país, ainda que sem uma legislação própria.

Outro fato de suma importância que efetivou o maior comprometimento brasileiro no que diz respeito às temáticas humanitárias foi a aprovação da Constituição da

República Federativa do Brasil em 1998 pois, a mesma representava o rompimento com o regime autoritário até então vigente, como veremos adiante.

Ademais, o Brasil, busca empreender esforços no sentido de que os dispositivos da Convenção de 1951 se consolidem com leis próprias nos países do Mercosul. Em reunião do bloco regional no Rio de Janeiro, em novembro de 2000, quando foi aprovada a Declaração dos Ministros do Interior do Mercosul, Bolívia e Chile sobre o instituto do refúgio na região. Além de ter participado, em 2004, com os demais países da América Latina, da elaboração da Declaração México e da aprovação do Plano de Ação para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados em América Latina.

3.2 A Constituição Federal de 1988

Após consecutivas Constituições Federais redigidas sob o contexto predominante do autoritarismo e promulgadas durante estados de exceção, com a redemocratização do Brasil, em 1985 iniciou-se o processo de elaboração do novo texto constitucional brasileiro. Datada de 5 de outubro de 1988, a Constituição, em vigor atualmente, preocupa-se em assegurar a vigência de um Estado Democrático de Direito e, neste sentido, inaugurou uma nova estrutura jurídico-institucional no país, com ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais.

A Constituição Federal de 1988, desde seu preâmbulo, estabelece que o país constitui-se como Estado Democrático de Direito e tem como fundamento a “dignidade da pessoa humana” (CF/88, art. 1º, III), e, ainda, reger-se-á suas relações internacionais pelos “princípios da prevalência dos direitos humanos” (CF/88, art. 4, II) e da “concessão do asilo político” (CF/88, art. 4, X). Como também, tem o objetivo fundamental da promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e quaisquer outras formas de discriminação” (CF/88, art. 3º, IV) e garante, em seu artigo 5º que, *in verbis*:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Isto posto, faz com que a proteção de refugiados seja parte inegável das políticas de Estado do Brasil, garantindo a proteção de quem tem fundado temor de perseguição com o mais alto nível de sua normativa interna: a Constituição da República.

Nesta temática, afirma Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 181):

Pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, 449 são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

3.3 A Lei Brasileira de Refúgio (Lei 9.474/1997)

Após consecutivas tentativas de normatizar o direito dos refugiados, observou-se que era necessário a produção de uma lei específica que definisse o conceito de refugiado no Brasil, criasse um órgão nacional para tratar desse tema e, então, expusesse quais eram os direitos do refugiado e a forma de processo para o reconhecimento, a perda e a manutenção da condição de refugiado no país. Sendo assim, a elaboração e entrada em vigor da Lei nº. 9.474/97, com seus 49 artigos, é um verdadeiro marco na trajetória de comprometimento do Brasil com a temática dos refugiados pois, define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados e contempla todos os dispositivos de proteção internacional previstos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, além de criar um órgão nacional específico para tratar dessa temática – o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

Os dispositivos dessa Lei, conforme determina o seu artigo 48, devem ser interpretados em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, com a Convenção de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com outros instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido, permitindo, assim, que a interpretação seja sempre mais favorável aos refugiados e evitando que qualquer interpretação da Lei brasileira seja mais restritiva do que aquela interpretação prevista nos documentos internacionais de proteção aos refugiados. Neste sentido, a lei 9.474/97, é considerada hoje pela própria ONU como uma das leis mais modernas, abrangentes e generosas do mundo.

Lilian Lyra Jubilut corrobora o entendimento dizendo (2007, p. 191):

Nota-se, ademais, outro aspecto relevante de sua existência: a promulgação de um diploma legal exclusivo sobre o tema dos refugiados, fato não tão comum caso se verifique o direito comparado. Analisando a lista de Estados signatários da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de verifica-se que a maioria deles conta com legislação interna sobre a matéria, ou por meio de dispositivos constitucionais ou por legislação infraconstitucional. Ocorre que a maioria

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

A Lei 9.474/1997 contempla em sua estrutura títulos de extrema importância para o desenvolvimento do tema. O Título I trata dos 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, 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, por fim, o Título VIII traz as disposições finais acerca da lei.

3.3.1 O Reconhecimento da Condição de Refugiado

O reconhecimento do *status* de refugiado baseia-se na necessidade dos instrumentos jurídicos de delimitar quais são os indivíduos que poderão valer-se de sua proteção. Deste modo, a Lei Brasileira elegeu os critérios em consonância com a Declaração de 1951 e, ampliou o rol em decorrência da Declaração de Cartagena de 1984, abarcando, assim, a definição clássica e ampliada de refugiado.

A análise do conceito de refugiado passa pela apreciação de três tipos diferentes de cláusulas presentes na Lei 9/474/97: as cláusulas de inclusão, cessação e exclusão, conceituadas pelo Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR (2012, p. 31) como:

As cláusulas de inclusão definem os critérios que uma pessoa deve satisfazer para ser refugiado. Constituem os critérios positivos sobre os quais é declarada a condição de refugiado. As cláusulas ditas de cessação e de exclusão têm um significado negativo; as primeiras indicam as situações nas quais alguém deixa de ser refugiado e as segundas enumeram as circunstâncias em que uma pessoa não é amparada pela Convenção de 1951, mesmo que satisfaça os critérios positivos das cláusulas de inclusão.

3.3.1.1 Clausulas de Inclusão

Em seu primeiro artigo, a Lei 9.474/97 explicita a quais indivíduos é direcionada:

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

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

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

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

De acordo com o artigo supracitado, são critérios para a elegibilidade a condição de refugiado, primeiramente, o “fundado temor de perseguição”, a expressão contempla um elemento particular que deve ser considerado a partir da pessoa solicitante de refúgio e “estar fora do seu país de origem”. Assim, a determinação da condição de refugiado fundamentar-se-á, principalmente, não em um julgamento da situação material do país de origem do solicitante, mas na avaliação das declarações por ele prestadas, uma vez que, o nível do temor difere entre os casos apresentados pelos solicitantes.

O Manual de Procedimentos e Critérios Para a Determinação da Condição de Refugiado (p. 12, 2011), com base na Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, esclarece:

Ao elemento “temor” – que é um estado de espírito e uma condição subjetiva – é acrescentado o requisito “fundado”. Isso significa que não basta averiguar apenas o estado de espírito do solicitante para que seja reconhecida a condição de refugiado, mas se esse estado de espírito encontra fundamento em uma situação objetiva. A expressão “fundado temor” contém, portanto, um elemento subjetivo e um outro objetivo, e, para determinar se esse receio fundado existe, ambos os elementos deverão ser levados em consideração.

Apesar da complexidade do conceito de raça, o senso comum perpetuou a ideia de que os grupos humanos são divididos de acordo com a cor da pele, mas, o conceito de raça é mais abrangente, provém da biologia e refere-se ao grupo de seres humanos que apresentam semelhanças morfológicas aparentes, que são transmitidas hereditariamente, como, a cor da pele, tipo de cabelo, cor dos olhos, formato do rosto e etc.

Os primeiros estudos acerca do tema surgiram ao final do século XVIII e início do século XXI, tais teses, foram desenvolvidas para suprir os interesses do capitalismo e para justificar os atos praticados com preceitos “científicos”, nos quais existiam raças superiores que detinham o direito de governar as raças inferiores. As “teorias da raça”

contribuíram e impulsionaram as grandes violações dos Direitos Humanos em acontecimentos como a escravidão, holocausto e apartheid.

Atualmente, ainda existem violações dos Direitos Humanos pautados no preceito racial. O racismo, encontra-se presente na sociedade e tem servido de base para inúmeras perseguições e conflitos internos. Deste modo, estabeleceu-se que a perseguição de um ser humano em função da raça é motivo para o reconhecimento do status de refugiado.

As violações da liberdade de religião ou crença são fatores que contribuem para a atual crise de refugiados e que as vezes passam por despercebidas pela comunidade internacional. Caracteriza-se quando há discriminação contra pessoas e grupos que têm diferentes crenças, religiões ou até mesmo crença alguma, ou seja, a proteção não está limitada às religiões tradicionais ou às religiões e crenças com características ou práticas institucionais similares àquelas adotadas pelas religiões tradicionais.

O conceito também abrange as condutas de não seguir ou se recusar a seguir uma determinada religião ou de possuir qualquer outra crença religiosa, como também, o sentimento de religião como identidade, não é tanto uma questão de crenças teológicas, mas de pertencimento a uma comunidade que segue ou está interligada por crenças compartilhadas, rituais, tradições, etnia, nacionalidade ou por antepassados comuns (ACNUR, 2004). E a intolerância religiosa é marcada principalmente pelas atitudes agressivas e ofensivas que, muitas vezes, transformam-se em perseguição.

Para Heiner Bielefeldt (ACNUR, 2017), relator especial da Organização sobre a Liberdade de Religião ou Crença, as violações são promovidas a partir de interpretações intolerantes das religiões ou crenças e, ainda, são ativamente apoiadas e incentivadas pelos governos, favorecendo os crimes de ódio ou outro tipo de violência cometida em nome da religião, em outros, a religião estava sendo usado para estigmatizar identidades, para o exercício do controle político, pela incompetência por parte de Estados falidos ou em processo de falência ou ainda, pelos desequilíbrios do poder social.

De acordo com as Diretrizes sobre a Proteção Internacional N. 06 (item 12, 2004):

A perseguição em razão da religião pode assumir diversas formas [...] é possível citar como exemplos as proibições contra a filiação a uma comunidade religiosa, ao culto coletivo em público ou em privado e à instrução religiosa, ou a imposição de medidas discriminatórias graves contra indivíduos em razão da sua prática religiosa, pertencimento ou identificação com uma comunidade religiosa específica, bem como porque mudaram de religião. Igualmente, em

comunidades onde há uma religião dominante ou onde há forte correlação entre o Estado e as instituições religiosas, a discriminação contra um indivíduo que não adota a religião dominante ou que segue as suas próprias práticas poderia representar uma perseguição em um caso específico. A perseguição pode ser inter-religiosa (dirigida contra seguidores ou comunidades de crenças diferentes), intra-religiosa (dentro de uma mesma religião, mas entre diferentes seitas, ou entre membros de uma mesma seita), ou uma combinação de ambas. O solicitante pode pertencer a uma minoria ou maioria religiosa. Solicitações fundadas na religião também podem ser submetidas por indivíduos que se casaram com pessoas de religiões diferentes.

Aos religiosos assíduos, poder ser capaz de praticar sua religião é um aspecto fundamental para sua vida e da forma pela qual eles se relacionam com o mundo, por isso, o fundado temor de perseguição por motivos de religião é uma causa de inclusão.

A perseguição baseada na nacionalidade dos indivíduos é mais conhecida como Xenofobia. A ACNUR define o termo como: Atitudes, preconceitos e comportamentos que rejeitam, excluem e frequentemente difamam pessoas, com base na percepção de que eles são estranhos ou estrangeiros à comunidade, sociedade ou identidade nacional.” Em suma, a xenofobia é o medo ou aversão por estrangeiros, e está vinculada a atitudes e comportamentos discriminatórios que frequentemente culminam em atos de violência, como diferentes tipos de abuso e exposições de ódio.

A Lei 13.445/17 dispõe que “a política migratória brasileira rege-se pelos princípios e diretrizes: repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação.”

O termo “grupo social” é impreciso e não tem definição exata, a legislação ao perceber que as definições taxativas não englobariam todos os refugiados em diferentes épocas, valeu-se de tal imprecisão para abarcar, por meio da positivação internacional, todos os indivíduos que necessitem de refúgio e que não se incluem nas definições anteriores. A ACNUR, por sua vez, entende por grupo social as pessoas que têm a mesma origem ou status social comum podendo, ademais, compartilhar determinado modo vida.

Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 132) adere três critérios para a definição de Grupo Social:

[...] (1) o que se baseia no grupo em si, e no fato de ele se identificar enquanto um grupo social – o critério da coesão do grupo; (2) o que funda seu método na sociedade e no modo como esta percebe a existência de um grupo, se a sociedade se posiciona em face de um conjunto de indivíduos considerando-o um grupo ou não – o critério contextual; e (3) [...] o critério do agente de perseguição –, a partir do qual se deve analisar a postura do agente de perseguição em relação ao grupo, uma vez que, caso ele aja ao perseguir como

se estivesse em face de um membro de um grupo de indivíduos, há um grupo social.

Ao contrário de muitos países, onde a orientação sexual e identidade de gênero não se traduzem em reconhecimento à pertença a um grupo social para fins de solicitação de refúgio, o Brasil conforme interpretação feita pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), gays, lésbicas, bissexuais, transexuais e intersexuais são pessoas que pertencem a um determinado grupo social. Assim, fazem jus ao reconhecimento como refugiados quando deixam seus países em virtude da perseguição, criminalização ou isolamento social que sofrem ou podem sofrer em virtude desta condição (ACNUR, 2015). Desse modo, o país concede refúgio a essas determinadas pessoas, enquadrando-as enquanto grupo social.

Tendo em consideração que os grupos de oposição ao governo antepõem os interesses da coletividade ao dos governantes, impedindo que se perpetuem as arbitrariedades, fiscalizando a administração e os atos dos governantes, como também, atuando como agente capaz de aperfeiçoar proposições de governo, e, criticando, apontando equívocos e incongruências, destacando, as consequências de desacertos e denunciando erros e omissões.

As opiniões políticas são necessárias em qualquer sociedade, contudo, não são bem aceitas em governos radicais e autoritários que, perseguem e reprimem quem tem opinião pública contrária aos preceitos governamentais. A legislação, portanto, inclui no rol das motivações para a concessão de refúgio as opiniões políticas, como forma garantir a multiplicidade de opiniões sobre o governo, entendendo que a oposição é a melhor forma de estruturação dos governos e, conseqüentemente, a melhor proteção dos direitos humanos.

Outra motivação, é ser nacional de um Estado que experimenta uma situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos. À luz dos ensinamentos do CONARE, são consideradas 3 (três) condições para configuração de violação aos Direitos Humanos:

[...] (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.

Depreende-se dos ensinamentos do CONARE que as graves e generalizadas violações de Direitos Humanos ocorrem tanto por inexistência ou omissão do Estado como por determinada Organização, bastando que as condutas sejam parte de um ataque sistemático ou generalizado contra a população civil.

O segundo inciso trata dos refugiados apátridas, eles devem estar fora do país de residência habitual pelas razões mencionadas no inciso anterior. O Manual de Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado (2011, p. 22) esclarece:

Cumpra ressaltar que nem todos os apátridas são refugiados. Eles devem se encontrar fora do país onde mantinham residência habitual pelas razões mencionadas na definição. Se estas razões não existem, o apátrida não é um refugiado.

Por fim, a Lei Brasileira sobre Refúgio em seu artigo 1º., inciso III, movida pelo “espírito de Cartagena” incorpora a definição ampliada de refugiado. A declaração de Cartagena (1984) estabelece em sua 3º. conclusão:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Assim, a solicitação de refúgio que for pautada no inciso III, será analisada dando maior enfoque a situação política e institucional do país e sua relação com a situação individual do solicitante, avaliando até que ponto a vida e a liberdade do solicitante encontram-se ameaçadas pela grave e generalizada violação dos Direitos Humanos. Por isso, não é necessário apresentar fundado temor de perseguição, basta que fique caracterizada grave e generalizada violação de direitos humanos para configuração do status de refugiado.

3.3.1.2 Clausulas de Cessação

As chamadas “cláusulas de cessação” estão presentes no artigo 38 da Lei 9474/97, seus incisos enunciam as condições sob as quais uma pessoa deixa de ser um refugiado. Isto significa que, uma vez que a condição de refugiado tenha sido atribuída a uma pessoa, ela é mantida a menos que o refugiado incorra em alguma das circunstâncias previstas nas cláusulas de cessação. Estando presentes na referida lei, *in verbis*:

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

A elaboração de tais cláusulas partiu do princípio de que a proteção internacional não deve ser mantida quando não é mais necessária ou justificada. Ademais, as cláusulas de cessação são enumeradas taxativamente e não pode ser utilizada nenhum outro pretexto, por analogias, para justificar a perda da condição de refugiado. Portanto, o dispositivo deve ser interpretado de modo restritivo, objetivando assegurar aos refugiados que a sua condição não estará sujeita a constantes revisões em consequência de mudanças de caráter temporário e instável na conjuntura prevalecente no seu país de origem.

Sendo assim, a cessação não deve resultar em uma condição incerta para as pessoas que residem como refugiados no país, como também, não deve significar que as pessoas sejam compelidas a voltar a uma situação danosa, por poder causar ou reacender uma instabilidade adicional em uma situação que está em processo de melhoramento, garantindo que os mesmos não enfrentem um retorno involuntário a situações que possam causar nova fuga e a necessidade de um novo reconhecimento

da condição de refugiado. Em suma, prevalece o entendimento de que as condições no país de origem devem ter melhorado de forma significativa e duradoura, antes da cessação ser aplicada.

Analisando a letra da lei sobre as cláusulas de cessação da condição de refugiado, dentre os seis incisos presentes, os quatro primeiros refletem determinada mudança de situação do refugiado, alcançada por sua própria iniciativa. Já os incisos restantes, cinco e seis, valem-se do entendimento de que a proteção internacional não é mais necessária face a mudanças no país de origem, não existindo mais a motivação do pedido de refúgio.

O primeiro inciso do art. 38 da Lei 9.474/97 dispõe: “voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;” refere-se ao refugiado que possui uma nacionalidade e encontrava-se fora do seu país de origem, mas que, voluntariamente, volta a valer-se da proteção deste, demonstra que não é mais necessária a proteção internacional para este indivíduo. A cláusula presente neste inciso está condicionada a três elementos essenciais: o refugiado deve agir voluntariamente, deve querer voltar a valer-se da proteção do seu país e deverá obter efetivamente tal proteção. Algumas situações podem ser erroneamente consideradas como “voltar a valer-se da proteção do país que é nacional” mas por falta dos três elementos essenciais não deixará de ser considerado um refugiado, por exemplo, ser coagido a ter atitudes que podem ser interpretadas como desejo de voltar a valer-se da proteção do país de origem ou ser coagido a requisitar documentos, como certidão de nascimento, no país de que é nacional por questões de reconhecimento internacional do documento, como há a falta de vontade, intenção e proteção efetiva, não serão privados da condição de refugiado.

O segundo inciso determina: “recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;” semelhante ao anterior, refere-se ao refugiado que perdeu a nacionalidade do país que ele experimentava fundado temor de perseguição e, que por vontade própria readquire essa nacionalidade. Neste caso, o refugiado que demonstre pleno conhecimento dos desdobramentos do requerimento da nacionalidade anterior e, mesmo assim a requerer, haverá a cessação da condição de refugiado. Contudo, se a nacionalidade for atribuída por instrumentos legislativos, não implica em cessação, a menos que tenha aceito a nacionalidade tacitamente ou expressamente ou haja a opção de rejeição e o refugiado não rejeite.

A terceira cláusula de cessação estabelece: “adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;” significa dizer que um refugiado que vive em país diverso do que é nacional pode adquirir a nacionalidade do país em que reside, em casos específicos. Se o exposto acontecer, cessará a condição de refugiado pois passará a receber proteção do país em que adquiriu a nacionalidade.

O disposto no inciso IV: “estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;” esta cláusula refere-se ao restabelecimento voluntário do indivíduo, deve ser percebido como o regresso ao país de que é nacional ou da sua residência habitual anterior com o objetivo de residir permanentemente, desse modo, a visita temporária de um refugiado, sem um passaporte nacional, com um documento de viagem emitido pelo seu país de residência, não constitui “voltar a estabelecer-se” e não significa a perda da condição de refugiado no âmbito presente da cláusula.

Os incisos V e VI, dispõe, respectivamente, sobre “não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado” e “sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado”. Ambos os incisos abrangem a hipótese de mudanças tão significativas no país de origem dos refugiados e apátridas capazes de eliminar o temor de perseguição fazendo com que a proteção internacional não seja mais necessária.

O Alto Comissariado das Nações Unidas estabeleceu no documento Diretrizes Internacionais de Proteção N. 03 os parâmetros para interpretação e aplicação das Cláusulas de Cessação:

Neste sentido, a situação geral dos direitos humanos no país é um importante indicador. Alguns fatores que têm um peso especial para sua avaliação são o nível de desenvolvimento da democracia no país, inclusive a realização de eleições livres e justas, adesão a instrumentos internacionais de direitos humanos, além do acesso concedido às organizações independentes, nacionais ou internacionais para que possam verificar livremente o respeito aos direitos humanos. Não é necessário que os padrões de direitos humanos alcançados sejam exemplares. O que importa é que tenham sido feitas melhorias significativas, demonstradas, no mínimo, pelo respeito ao direito à vida e à liberdade e a proibição à tortura, por um notável progresso na criação de um judiciário independente, julgamentos justos e acesso aos tribunais, além da proteção, entre outros, dos direitos fundamentais à liberdade de expressão, associação e religião. Entre os indicadores importantes e mais específicos estão

as declarações de anistia, a revogação de leis opressoras e o desmantelamento de antigos serviços de segurança.

3.3.1.3 Clausulas de Exclusão

As cláusulas de exclusão, previstas no art. 3, I ao IV, da lei 9.474/97, tratam dos casos em que o indivíduo preenche os requisitos para o reconhecimento da condição de refugiado, no entanto, incorre em uma das cláusulas de exclusão e não faz jus a proteção internacional. Tais clausulas foram divididas em quatro incisos e, em cada um, trata-se de um grupo específico que não pode se beneficiar do instituto do refúgio e, foram idealizadas a partir do entendimento de que determinados atos são tão graves que tornam os seus perpetradores indignos de proteção internacional como refugiados.

O crucial desta clausula é impedir que pessoas culpadas de graves atos e delitos não sejam beneficiadas pela proteção internacional do refúgio, assegurando que o instituto do refúgio não seja utilizado de modo abusivo, apenas para evitar as sanções contra atos que atentam contra os preceitos de uma sociedade.

Ao mesmo tempo que as cláusulas de exclusão são importantes para impedir a impunidade, as mesmas provocam graves consequências, por isso, é imprescindível que sejam aplicadas com muita cautela e apenas após uma análise completa das conjunturas individuais. Portanto, a interpretação deve se dar de maneira restritiva, a exposição do artigo em questão aclarará a interpretação, *in verbis*:

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Quando o dispositivo se refere a indivíduos que “já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR”, significa dizer que a exclusão recai sobre qualquer pessoa que se ampare na proteção ou assistência por

parte de organismos ou agências das Nações Unidas que não seja o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Exemplificando a questão, de acordo com a lição de Carlos Abrão no ensaio intitulado Refugiados: Definições e Clausulas de Exclusão (2012, p. 153):

O ACNUR muitas vezes trabalha em campos de refugiados que na maioria das vezes se encontram nas fronteiras de países em conflito. Essas pessoas que vivem nos campos de refugiados já recebem proteção de organismo das Nações Unidas – o ACNUR. Todavia, nessa hipótese, nada impede que a pessoa saia do campo de refugiados e obtenha o estatuto em um determinado país. O que exclui o direito à proteção é se a pessoa já recebe assistência de outro organismo das Nações Unidas que tenha por escopo a proteção de pessoas cujas situações se definam como a de refugiados. Exemplificando, os coreanos não podiam ser considerados refugiados nos termos da Convenção de 1951, porque existia uma agência própria, no âmbito das Nações Unidas, com a mesma finalidade. Tratava-se da Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coréia (UNKRA – sigla em inglês para United Nation's Korea Reconstruction Agency).

Seguindo com a análise das cláusulas de exclusão, tem-se a situação dos indivíduos que não precisam da proteção internacional por estarem em determinado país que lhes confere o direito de gozarem dos mesmos direitos que os nacionais. Carlos Abrão (2012, p. 154) ensina:

É bom salientar que esses direitos se circunscrevem aos mesmos direitos dos natos. É que na maioria dos sistemas jurídicos, o nato não pode ser expulso ou deportado. Essa é a similaridade de direitos imposta para que se exclua a pessoa da proteção na qualidade de refugiado – ela não precisa da proteção porque é considerada como nacional – originariamente – daquele país.

Diferentemente dos anteriores, o presente inciso trata dos indivíduos que não merecem a proteção internacional por terem cometido atos brutais que atentam contra os princípios do direito internacional, como crimes contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas. A de se frisar que a intenção do Direito Internacional dos Refugiados e do instituto do Refúgio é proteger as pessoas que sofrem injustas perseguições e, com isso, esta clausula impede que os perpetradores dos crimes sejam reconhecidos como refugiados e obtenham a proteção internacional que não merecem.

As condutas englobadas pelos crimes dispostos no inciso III, art. 3, da Lei 9.474/97, estão previstas em uma serie de instrumentos internacionais que apresentam diretrizes sobre os crimes mencionados. De acordo com o Estatuto do Tribunal Militar Internacional:

Crimes contra a paz: especificamente, planejar, preparar, iniciar ou travar uma guerra ou agressão, ou uma guerra que viole os tratados internacionais, acordos ou garantias, ou participar de um plano comum ou conspiração para a realização de algum dos anteriores;

Crimes de guerra: especialmente, violações de leis ou costumes de guerra. Tais violações devem incluir, mas não devem ser limitadas a, assassinatos, maus-tratos ou deportações para trabalho escravo ou para qualquer outro propósito, de populações civis do ou no território ocupado, assassinato ou maus-tratos de prisioneiros de guerra ou pessoas no mar, assassinatos de reféns, saqueio de bens públicos ou privados, destruição arbitrária de cidades, vilas ou aldeias, ou devastação não justificada pela necessidade militar;

Crimes contra a humanidade: especificamente, assassinato, extermínio, escravização, deportação e outros atos inumanos cometidos contra populações civis, antes ou durante a guerra; ou perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos em execução de ou em conexão com qualquer crime dentro da jurisdição do Tribunal, independentemente de configurar uma violação da lei interna do país onde foi perpetrado.

Quanto aos crimes hediondos, a Lei Brasileira 8.072/90 define que são aqueles que ferem a dignidade humana, causando grande comoção e reprovação da sociedade e, ainda, exemplifica quais os crimes serão considerados hediondos e, portanto, terão tratamento diferenciado sendo insuscetíveis de anistia, graça, indulto ou fiança.

Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados:

I – homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII);

I-A – lesão corporal dolosa de natureza gravíssima (art. 129, § 2º) e lesão corporal seguida de morte (art. 129, § 3º), quando praticadas contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição;

III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º);

IV - extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, **caput**, e §§ 1º, 2º e 3º);

V - estupro (art. 213, **caput** e §§ 1º e 2º);

VI - estupro de vulnerável (art. 217-A, **caput** e §§ 1º, 2º, 3º e 4º);

VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º).

VII-B - falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 273, *caput* e § 1º, § 1º-A e § 1º-B);

VIII - favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável (art. 218-B, *caput*, e §§ 1º e 2º).

Parágrafo único. Consideram-se também hediondos o crime de genocídio previsto nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, e o de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito, previsto no art. 16 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, todos tentados ou consumados.

O terrorismo e o tráfico de drogas não estão classificados como crimes hediondos pela Lei 8.092/990, mas a mesma confere tratamento equiparado a eles e, por isso, devem ser tratados com a mesma severidade.

Por fim, o ultimo inciso presente no art. 3 da Lei 9.474/97, possui caráter geral e não introduz nenhuma condição de exclusão nova, pretende-se englobar atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas que poderiam não estar completamente abrangidos pelas cláusulas de exclusão anteriores.

Comumente, é no curso do processo de determinação da condição de refugiado que aparecerão os fatos decisivos para a incidência das cláusulas de exclusão. Contudo, há casos em que os fatos que causadores da exclusão podem se tornar conhecidos depois do reconhecimento da condição de refugiado. Nesses casos, a cláusula de exclusão exigirá a anulação da decisão previamente tomada.

3.4 O Procedimento para Concessão de Refúgio no Brasil

Inicialmente, cumpre reafirmar que os refugiados são pessoas que estão fora de seus países de origem por fundados temores que alteram seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de proteção internacional. O Brasil, visando a proteção destes, editou a Lei 9.474/97 que estabelece os critérios do procedimento nacional para a concessão de refúgio, nos termos dela, o procedimento é gratuito e possui caráter urgente e confidencial.

A solicitação de refúgio está diretamente condicionada com a entrada do estrangeiro em território nacional, ou seja, o pedido não pode ser feito em Embaixadas ou Consulados do país pelo mundo. Deste modo, o procedimento inicia-se com a entrada do estrangeiro em território brasileiro e, cabe a ele manifestar o desejo de se tornar um solicitante de refúgio a alguma autoridade migratória na fronteira ou a qualquer momento após a sua chegada, o estrangeiro que se considera vítima de perseguição

em seu país de origem deve procurar uma Delegacia da Polícia Federal e solicitar expressamente o refúgio para adquirir a proteção governamental. Segundo disposição expressa do seguinte artigo:

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

Concomitantemente, o ingresso irregular do estrangeiro não estabelece nenhum impedimento para a solicitação do refúgio já que, devido as condições conturbadas em que deixam seus países de origem, o solicitante de refúgio fica impossibilitado de chegar ao novo país com os documentos de viagem necessários para a entrada regular, como passaporte, visto e, por vezes, nem mesmo os documentos básicos. Além de não constituir impedimento, a solicitação de refúgio suspende os procedimentos criminais e administrativos decorrentes da entrada irregular até a conclusão do pedido de refúgio.

Após a manifestação de vontade de se tornar um refugiado, será preenchido o Termo de Declaração, lavrado pela Polícia Federal, nele, constará os ensejos pelos quais a solicitação do refúgio se fez necessária, circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil, como também, os dados pessoais do solicitante. O CONARE ainda orienta o solicitante de refúgio a adicionar documentos complementares que este entenda como relevantes, como por exemplo, prova de filiação em organizações políticas, relatórios médicos ou psicológicos, boletim de ocorrência, registro de empresas, recortes de jornais e etc.

Ademais, o Termo de Declaração é de suma importância pois, além de iniciar formalmente o procedimento de concessão de refúgio, também garante que o solicitante não seja deportado ao seu país de origem e serve de identificação até que seja expedido o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (antigo Protocolo Provisório). Conforme disposto no artigo abaixo:

Art. 9º: A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

O Protocolo Provisório expedido pela Polícia Federal era simples, feito de papel com uma foto do solicitante e deveria ser renovado a cada 180 dias até que findasse o processo de solicitação de refúgio, mesmo sendo considerado como documento válido, a fragilidade apresentada por ele fazia com que fosse recusado em diversas instituições.

Pensando nisso, o Governo Brasileiro editou o decreto 9.277/18 que criou o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, também emitido gratuitamente pela Polícia Federal e entregue junto com o protocolo do pedido de refúgio, o documento será válido enquanto durar o processo de solicitação de refúgio e terá os mesmos efeitos do Protocolo Provisório como o direito do solicitante de refúgio de tirar CPF e carteira de trabalho, abrir conta bancária e a ter acesso a serviços públicos como educação, saúde, previdência e assistência social.

A fim de garantir maior segurança jurídica aos solicitantes, o documento contará com dados biográficos e biométricos, código de barras no padrão QR code e informações de que o titular “não poderá ser deportado fora das hipóteses legais” e “tem assegurado os mesmos direitos dos migrantes em situação regular no país”. A Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, explicita a importância da medida:

O Ministério Público tem recebido notícias de graves ocorrências relativas aos solicitantes de refúgio em terras brasileiras, a despeito das garantias que lhes são asseguradas pela Constituição Federal. São casos de xenofobia, trabalho escravo, tráfico de pessoas e de impedimento de acesso a serviços públicos. O documento provisório de registro nacional migratório, fruto de longos debates com setores organizados da sociedade civil, atende tanto à expectativa dos migrantes de terem documento adequado para certificar sua situação no país como dimensiona quantos estrangeiros buscam serviços públicos, como saúde e educação.

Dessa forma, preceitua o artigo 3º do Decreto 9.277/18:

Art. 3º. O Documento Provisório de Registro Nacional Migratório produzirá os seguintes efeitos:

I - constituirá, para todos os fins, o documento de identificação do solicitante de refúgio, até a decisão final do processo no Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, nos termos do disposto no inciso I do **caput** do art. 12 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997; e

II - permitirá ao seu portador o gozo de direitos no País, dentre os quais:

a) a expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social provisória para o exercício de atividade remunerada no País;

b) a abertura de conta bancária em instituição integrante do sistema financeiro nacional;

c) a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda - CPF;

d) o acesso às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017; e

e) o acesso aos serviços públicos, em especial, os relativos à educação, saúde, previdência e assistência social.

Parágrafo único. O Documento Provisório de Registro Nacional Migratório não substitui os documentos de viagem internacional.

Em seguida, o solicitante é encaminhado para a Cáritas, organização que atua na defesa dos Direitos Humanos, para preencher um questionário mais detalhado com seus dados pessoais e motivação para a solicitação de refúgio e, para que seja marcada uma entrevista com um advogado da instituição. Ao final, a Cáritas emitirá um parecer de elegibilidade explicitando a posição com relação a solicitação de refúgio, no entanto, o parecer não vincula o Governo Brasileiro.

O questionário é enviado ao Comitê Nacional para Refugiados, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e composto por governo, sociedade civil e Nações Unidas que, tem competência para deliberar sobre as solicitações de refúgio e tomar todas as decisões em primeira instância quanto aos refugiados, sendo o responsável também por decidir a cessação e a perda da condição de refugiado.

Os membros do CONARE são apontados pelo Presidente da República, após a indicação dos órgãos aos quais representarão, e exercem a função sem remuneração, o órgão é composto pelo: Ministério da Justiça, que o preside; o Ministério das Relações Exteriores, que exerce a Vice-Presidência; o Ministério do Trabalho e do Emprego; o Ministério da Saúde; o Ministério da Educação; o Departamento da Polícia Federal; a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro (organização não governamental dedicada à atividade de assistência aos refugiados no país); e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), com direito a voz, sem voto, sendo as decisões tomadas por maioria simples. Posto isso, o solicitante de refúgio será entrevistado novamente, desta vez, pelo CONARE.

Neste sentido, Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 198):

Após essa segunda entrevista, o representante do CONARE relata a entrevista a um grupo de estudos prévios, formado por representantes do CONARE, do Ministério das Relações Exteriores, do ACNUR e da sociedade civil (atualmente representada pelo Instituto de Migrações e Direitos Humanos [IMDH], que em função de um convênio com a CASP estabeleceu um núcleo de apoio a refugiados em Brasília). Os representantes do ACNUR e da sociedade civil baseiam seu posicionamento no parecer elaborado pelos advogados que atuam no convênio Cáritas/ACNUR. Esse grupo elabora um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação de refúgio. O parecer é, então, encaminhado ao plenário do CONARE, quando será discutido e terá o seu mérito apreciado.

O CONARE pode decidir tanto por acolher o pedido de refúgio quanto por negá-lo e qualquer decisão trará implicações ao solicitante. A decisão de reconhecimento é um ato jurídico de natureza declaratória, ou seja, quando a solicitação de refúgio é aceita entende-se que o indivíduo já era refugiado antes mesmo da decisão e declara o direito a proteção, do qual já era titular.

Corroborando Liliana Lyra Jubilut (p. 14):

O que faz de um indivíduo um refugiado são as condições objetivas de seu país de origem e/ou de residência habitual das quais decorram um fundado temor de perseguição, e não o ato do governo brasileiro que reconhece o pedido de refúgio.

A partir do reconhecimento da condição, o refugiado estará oficialmente autorizado a gozar da proteção do governo brasileiro e a viver no país legalmente. Haverá a comunicação da decisão ao refugiado para que se registre junto a Polícia Federal, assine o Termo de Responsabilidade e solicite seu Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) e, comunicará também, à Polícia Federal para que archive os procedimentos que se refiram a entrada irregular no território.

Por esta razão, leciona Valério Mazzuoli (2015, p. 833):

Uma vez concedido o status de refugiado, fica o solicitante inteiramente amparado pelo Estatuto dos Refugiados de 1951, especialmente no que tange ao princípio (integrante das normas de jus cogens) do non-refoulement, ou "não devolução", previsto no art. 33 da Convenção, que impede a devolução injustificada do refugiado para país onde já sofreu ou possa vir a sofrer qualquer tipo de perseguição capaz de ameaçar ou violar os seus direitos reconhecidos.

Caso o CONARE não se convença que o solicitante se encaixa nas cláusulas de inclusão ou tenha cometido alguma cláusula de exclusão e determine o não reconhecimento da condição de refugiado, a decisão deverá ser fundamentada na notificação entregue ao solicitante.

Complementando Valério Mazzuoli (2015, p. 833):

Havendo decisão negativa do CONARE, deverá ela ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação (Lei nº 9.474/97, art. 29). Será o Ministro da Justiça quem dará a solução final, concedendo ou não o status de refugiado ao solicitante. A decisão do Ministro, nos termos do art. 31 da Lei, não é passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

O recurso cabível a decisão denegatória não é dotado de excesso de formalidades, o próprio solicitante, sem auxílio de advogados, poderá elaborar seu recurso, contanto que seja endereçado ao Ministro da Justiça, autoridade que tem competência para julgar em última instância o pedido de refúgio e, que seja oposto no prazo de até 15 dias após o recebimento da notificação. Até que o recurso seja analisado, o solicitante continuará fazendo jus as prerrogativas do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

Se o recurso for provido, o solicitante é reconhecido como refugiado e passa pelo procedimento descrito anteriormente de registro junto à Polícia Federal. Se a decisão do CONARE for mantida, e o recurso improvido definitivamente, a lei define que o solicitante ficará sujeito à legislação de estrangeiros e não deverá ser transferido para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto houverem circunstâncias que põem em risco a vida, integridade física e liberdade, os solicitantes só serão notificados a deixar o país quando houver certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

3.4.1 Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiado aos Familiares

A família é reconhecida por ser a principal unidade de proteção e formação de caráter dos indivíduos na sociedade e, por isso, deve-se procurar todos os meios necessários para a manutenção e preservação das entidades familiares além de receber toda a proteção necessária por parte da sociedade e do Estado.

Na lição de Cristiano Chaves e Nelson Rosendal (2010, p. 12):

A família cumpre modernamente um papel funcionalizado, devendo, efetivamente, servir como ambiente propício para a promoção da dignidade e a realização da personalidade de seus membros, integrando sentimentos, esperanças e valores, servindo como alicerce fundamental para o alcance da felicidade.

O Princípio da Unidade Familiar norteia essencialmente a possibilidade da extensão da condição de refugiado de tal forma que se o chefe de família preenche os critérios para ser reconhecido como refugiado, a condição poderá ser estendida aos seus familiares e dependentes financeiros, ainda que os mesmos não preencham os requisitos necessários. A condição de refugiado só não será concedida a um dependente se for incompatível com a sua condição jurídica pessoal como, por exemplo,

um dependente membro de uma família de refugiados que seja nacional do país de refúgio ou de qualquer outro país, gozando da sua proteção. (ACNUR, 2009).

Estender a condição de refugiado tem, sobretudo, objetivo social pois, a família reunida pode amenizar o sofrimento nos momentos de adversidade em um país diferente do seu, possibilitado a eles uma oportunidade de refazer as suas vidas perto dos seus familiares.

Por fim, o princípio da unidade familiar não atua apenas quando todos os membros da família se tornam refugiados simultaneamente, aplica-se, igualmente, aos casos em que a unidade familiar foi temporariamente fragmentada pela fuga de algum membro.

Diante de um assunto de suma importância, vários dispositivos internacionais trataram de prever a proteção da família. A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1984 (ONU), garante às pessoas o direito de fundar uma família (art. 16, parágrafo 1º) e, em seu artigo 16, parágrafo 3º, prevê que “a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”.

No âmbito do direito internacional dos refugiados, a Convenção de 1951 não trata de reunião familiar mas, a Ata Final da Conferência que adotou a Convenção, recomenda a adoção de medidas necessárias para garantir a proteção da família do refugiado, especialmente por reconhecer que ela possa estar ameaçada, visando à manutenção da unidade familiar, mesmo que os outros integrantes da família não preencham os requisitos necessários para serem reconhecidos como refugiados.

Recomenda aos Governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, em especial quanto a:

- (1) Assegurar que a unidade familiar do refugiado seja mantida especialmente nos casos em que o chefe de família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão num determinado país.
- (2) Assegurar a proteção dos refugiados menores, em particular crianças não acompanhadas e meninas, com especial referência para a tutela e adoção.

A Declaração de Cartagena, em sua décima terceira conclusão, atesta que o “reagrupamento das famílias constitui princípio fundamental em matéria de refugiados que deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país do asilo”.

A Lei 9.474/97 também dispõe sobre o assunto em seu artigo 2º:

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo

familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

Assim, é recomendável que a condição de refugiado seja estendida para os demais membros da família que estejam em território nacional

O Brasil adota a definição ampliada de família, presente na Resolução Normativa nº. 4 do CONARE e com ela, objetiva-se englobar a todos em razão da constante mutação das entidades familiares e diferentes costumes destas pelo mundo, a resolução reconhece expressamente como dependente:

Art. 2º. Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:

I – o cônjuge;

II – filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento;

III – ascendentes;

IV – irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento;

§ 1º. Considera-se equiparado órfão o menor cujos pais encontrem-se presos ou desaparecidos.

Com base nos artigos supracitados, tem-se as hipóteses em que Governo Brasileiro permite a extensão da condição de refugiado. Afim de que a proteção ampla e efetiva aos refugiados e a sua família seja resguardada, é imprescindível considerar as mudanças ocorridas na sociedade e a conseqüente evolução sofrida pelas entidades familiares com o surgimento de novas formas de convivência, baseadas no afeto, que merecem idêntica tutela jurídica.

Neste sentido, deve-se estender a proteção garantindo os meios necessários para extensão não só do cônjuge do refugiado, como também do companheiro (união estável ou união homoafetiva), como também, assegurar que não exista distinção de filhos, sendo estes menores, de origem biológica ou não, receberão a mesma proteção.

O procedimento para que a extensão da condição de refugiado aos demais familiares deverá ser feito junto a solicitação de refúgio, o solicitante deverá preencher o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiado e o solicitante por extensão terá seu processo instruído por seu Formulário de Identificação e pelo Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de

Refugiado preenchido pelo solicitante principal, ao qual se encontra vinculado. Aquele ao qual foram estendidos os efeitos da condição de um refugiado não poderá, posteriormente, solicitar reunião familiar em benefício de terceiro.

4 PANORAMA DO REFÚGIO NO BRASIL

De modo a caracterizar o panorama do refúgio no Brasil, apresenta-se o estudo acerca das principais características e perfis dos refugiados que se encontram no país. Cabe ressaltar que, os números apresentados referem-se aos relatórios divulgados pelo CONARE e ACNUR e ao livro “Refúgio no Brasil: Caracterização dos Perfis Sociodemográficos dos Refugiados (1998-2014)”. A análise será estruturada nas solicitações concedidas pelo Governo Brasileiro e, não no número de refugiados existentes no Brasil.

4.1 Nacionalidades

O Brasil tem sentido de maneira mais direta a crise provocada pelos conflitos no Oriente Médio, na África e, em países da própria América do Sul, como a Colômbia e a Venezuela. De acordo com o relatório do CONARE (CONARE, 2016), atualmente, vivem no Brasil 9.552 refugiados de 82 nacionalidades, sendo as principais nacionalidades de refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro de sírios, angolanos, colombianos, congolezes, palestinos, libaneses, iraquianos e liberianos.

Figura 4 – Relatório do CONARE



Fonte: Relatório do CONARE, 2015.

Os números são expressivos, mas, não tanto, quando comparado a outros lugares do mundo, porém, a grande variedade de nacionalidades compõe um quadro muito rico de pessoas que tiveram problemas em seus países de origem, nas mais

longínquas partes do mundo, e encontraram no Brasil a possibilidade de reconstruir suas vidas, de se integrar à sociedade brasileira, ganhando uma nova condição de cidadania efetiva. Os países de origem predominantes correspondem, em média, a 70% do total de refugiados reconhecidos por ano.

A começar pelos sírios, a guerra nesse país já obrigou 5 milhões de pessoas a deixarem suas casas para tentar a vida em outro país. Sendo a nacionalidade que mais solicita refúgio no Brasil, são cerca de 2.298 pessoas em situação de refúgio. O número se torna expressivo quando comparado ao número de refugiados reconhecidos pelo Brasil, os sírios representam 24% do total de refugiados no país (CONARE, 2015).

A relação dos angolanos e do refúgio no Brasil é antiga, tendo grande notoriedade desde 1990, mesmo antes do advento da lei nº 9.474/1997, que durou até 2004. Após o fim dos sucessivos conflitos armados que ocorriam na Angola, entrou em vigor em 2012 a cessação da condição de refugiado para os angolanos, pautada na Convenção de 1951, prevê a cessação quando mudanças positivas e duráveis acontecem em seu país de origem. No entanto, existem duas exceções a cessação no caso refugiados angolanos, aqueles que continuam a ter um receio fundado de perseguição e aqueles que têm razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores podem recusar-se a voltar para seu país de origem. Os angolanos são a segunda nacionalidade com mais refugiados reconhecidos no Brasil, sendo 1.420 (CONARE, 2015).

No caso da Libéria, o fluxo de refugiados vindo para o Brasil tornou-se expressivo em 1980, época em que o país sofria com o golpe militar e conflitos armados, situação que perdurou por 25 anos. Assim como a Angola, em 2012 entrou em vigor a cessação da condição de refugiados para os liberianos. O Brasil conta com 258 refugiados liberianos (CONARE, 2015).

Conflitos armados na Colômbia envolvendo guerrilhas, grupos paramilitares, narcotráfico e forças do Estado ocorrem por várias décadas e, ocasionaram a maior crise de deslocamento forçado do mundo na atualidade, segundo a ACNUR são cerca de 7,7 milhões de colombianos deslocados internamente e 360 mil pessoas estão em condição de refugiados em outros países. O Brasil faz parte dos países que mais recebem refugiados colombianos, abrigando 1.100 refugiados colombianos reconhecidos pelo governo (CONARE, 2015).

De 1990 a 2004, o principal fluxo de refugiados provenientes do continente Africano era da Angola, mas, com a cessação da condição de refugiado em 2012, o

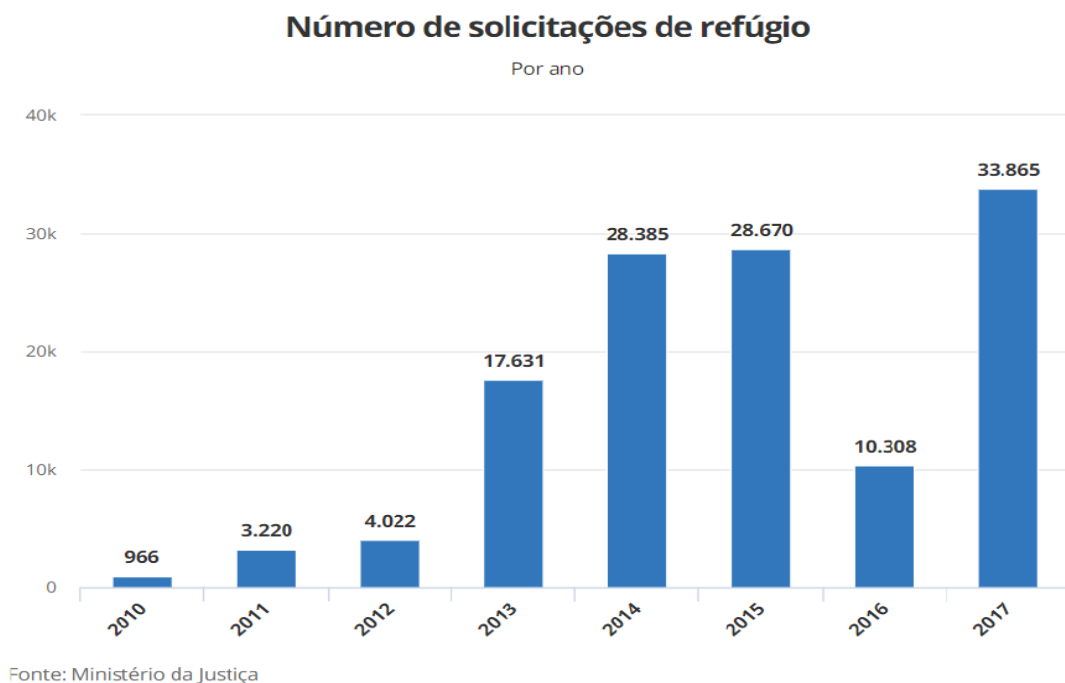
fluxo vindo da República Democrática do Congo para o Brasil teve aumento significativo devido as repetidas violações de Direitos Humanos sofridas pelos cidadãos. Evidencia-se o nítido aumento quando comparamos o número de congolezes que se refugiavam no Brasil em 2011 e nos dias atuais, eram 470 e, atualmente, são 968 refugiados congolezes (CONARE, 2015). Atualmente, a República Democrática do Congo vive a situação de insegurança e instabilidade política, em razão da recusa do presidente Joseph Kabila de deixar o poder mesmo depois de cumprir dois mandatos – o previsto pela Constituição daquele país.

Palestina, Líbano e Iraque fazem parte da região conflituosa do Oriente Médio, a população sofre com os sucessivos conflitos armados e ideológicos que são justificados por variados motivos, desde econômicos a religiosos, ocasionando aos cidadãos falta de direitos humanos básicos. Face a essa realidade, palestinos, libaneses e iraquianos buscam refúgio no Brasil, sendo, respectivamente, 376, 360 e 275 refugiados (CONARE, 2015).

4.2 Solicitações

De acordo com os dados do Ministério da Justiça, houve aumento no número acumulado de solicitações de refúgio, chegando ao número aproximado de 86 mil solicitações pendentes de análise pelo governo brasileiro. O ápice das solicitações de refúgio ocorreu nos anos de 2013, 2014 e 2015, registrando elevados números de pedidos, respectivamente, 17.631, 28.385 e 28.670. E, em 2016, nota-se redução de 64% das solicitações em comparação ao ano de 2015, tendo sido registradas 10.308 solicitações. No entanto, em 2017, a fila mais uma vez cresceu, com o recebimento do número recorde de 33.866 solicitações de refúgio, muito maior que as 10.308 registradas no ano anterior.

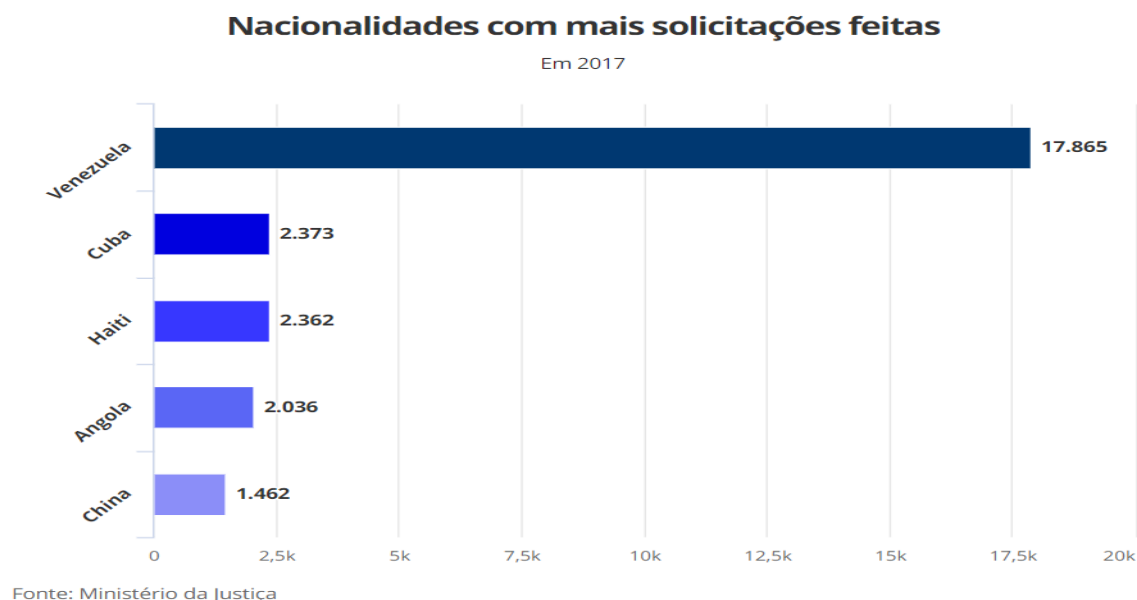
Figura 5 – Dados Ministério da Justiça



Fonte: Ministério da Justiça, 2017.

Analisando os dados obtidos no período de 2017, os países de origem com mais solicitações de refúgio foram a Venezuela, Cuba, Angola, Haiti e Síria, figurando, apenas, Angola e Síria entre as principais nacionalidades de refugiados no Brasil.

Figura 6 – Dados do Ministério da Justiça



Fonte: Ministério da Justiça, 2017.

Ainda, de acordo com o relatório, no caso da Venezuela, em 2016, 3.375 venezuelanos solicitaram refúgio no Brasil, com o agravamento da crise político-econômica deste país, em 2017 o número chegou a 17.865 solicitantes de refúgio. A principal maneira de ingresso dos venezuelanos no território brasileiro é por Roraima, estado que faz fronteira com a Venezuela, o governo estima que 30 mil pessoas ingressaram no estado.

No mesmo ano, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) aprovou a Resolução Normativa nº 126, de 2/3/2017, que trata da concessão de residência temporária a cidadão de país fronteiro, com o objetivo de estabelecer políticas migratórias que garantam o respeito integral aos direitos humanos dos migrantes e seu pleno acesso à justiça, à educação e à saúde.

Em recente comunicado, o Alto Comissariado das Nações Unidas apela para que os governos não fechem as fronteiras para a população venezuelana e orientam como lidar com o fluxo de refugiados, que já é considerado um dos maiores do continente americano desde 1950, as alternativas englobam a emissão de vistos temporários e planos de regularização a direitos básicos, evitando, assim, que fiquem vulneráveis a exploração, tráfico, violência, abuso sexual, discriminação e xenofobia.

O Comitê Nacional para Refugiados – órgão que analisa e declara o conhecimento da condição de refugiado – conta com apenas 14 funcionários para analisar um número exorbitante de demandas, das quais apenas 1.179 foram analisadas, deste modo, os solicitantes aguardam, em média, 2 anos para ter seu pedido analisado. Apesar da longa espera por uma resposta, quando entram com o pedido de refúgio, os solicitantes recebem um protocolo provisório e, com ele, têm garantidos direitos básicos, como o acesso aos sistemas públicos de saúde e educação, e uma carteira de trabalho.

4.3 Motivações Para a Vinda ao Brasil

Conforme fora destacado, a legislação nacional acerca do refúgio (Lei 9.474/97), em consonância com as normas internacionais, elenca os motivos que possibilitam o reconhecimento como refugiado dos indivíduos que sofrem com fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social e opiniões políticas ou devido a grave e generalizada violação de direitos humanos é obrigado a se refugiar em outro país, logo, tais itens constituem as categorias de motivações para a saída do país de origem.

Destas categorias, os refugiados afirmam que os motivos principais são a grave e generalizada violação dos direitos humanos (58,9%), seguida por opiniões políticas (36%) e religião (8,2%) (IPEA, 2017).

Quadro 2 – Caracterização dos Perfis Sociodemográficos dos Refugiados de 1998 a 2014

Motivo de saída do país de origem	Frequência	% ⁽¹⁾
Raça/etnia	85	2,1
Religião	326	8,2
Nacionalidade	12	0,3
Grupo social	108	2,7
Opiniões políticas	1.435	36,0
Grave e generalizada violação dos direitos humanos	2.347	58,9
Outros	803	20,2

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Fonte: IPEA, 2017.

Deste modo, estabeleceu-se que a perseguição de um ser humano em função da raça é motivo para o reconhecimento do status de refugiado, sendo, então, a motivação de 85 refugiados em território brasileiro (IPEA, 2017).

Intolerância religiosa é um fator que contribui gravemente para a problemática dos refugiados, dentre as principais nacionalidades de refugiados presentes no Brasil, como, Síria, Iraque, Colômbia, República Democrática do Congo, Palestina e Líbano estão entre os países que são dominados pelo extremismo religioso, exercido por organizações radicais ou pelo próprio Estado.

De acordo com a 13ª edição da Lista Mundial da Perseguição que, classifica os 50 países com o maior grau de perseguição religiosa no mundo, Síria e Iraque ocupam a 6ª e 7ª posição, respectivamente e, são considerados países de perseguição extrema, uma vez que, as próprias leis são regidas de modo a tirar a liberdade do cidadão. A Colômbia é a considerada como país de perseguição alta, ocupando a 50ª colocação da lista, apesar da legislação do país permitir a prática de outras religiões, que não a oficial, grupos religiosos enfrentam perseguições, por meio de violência, abusos de autoridade, ofensas e até prisões. Muitas pessoas deixam seus países especificamente por causa

da perseguição religiosa, como é o caso de 326 pessoas que se refugiam em território brasileiro (IPEA, 2017).

A nacionalidade é o motivo para concessão do status de refugiado de 12 pessoas (IPEA), e, nem sempre são recebidos por todos com respeito. Existem exemplos notórios de xenofobia em território brasileiro, como, a hostilização de um sírio em Copacabana e as diversas agressões cometidas contra os venezuelanos, mesmo com a tipificação da Xenofobia como crime pela Lei 9.459/97.

O caso em tela não é isolado, a despeito da fama “cordial” e “receptiva” brasileira, em 2015 o número de denúncias por Xenofobia subiu 633% com relação ao ano anterior, contabilizando 330 casos segundo a Secretaria Especial dos Direitos Humanos. No tocante as vítimas, os casos eram em sua maioria cometidos por brasileiros a outros brasileiros, mas, com a atual crise dos refugiados, o foco das agressões xenofóbicas voltou-se para eles.

Embora o conceito de grupo social não seja claro e unívoco em todos os ordenamentos jurídicos, 108 pessoas valeram-se desse motivo para ingressar no Brasil com o processo de concessão do status de refugiado (IPEA, 2017).

Entre as pessoas de nacionalidade libanesa, ganha relevância motivos fundada em opiniões políticas que, também se destacam entre todas as nacionalidades, em maior ou menor grau. O número de refugiados por opiniões políticas no Brasil é muito expressivo, sendo 1.435 indivíduos (IPEA, 2017).

Outra motivação, é ser nacional de um Estado que experimenta uma situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

Analisando os conflitos existentes nas principais nacionalidades de refugiados presentes no Brasil, é plausível afirmar que as violações são pautadas por questões econômicas, religiosas, poder, injustiça, falta de tolerância, desigualdades e concentração de riquezas, podendo ser executadas tanto pelo próprio estado como por grupos radicais. A situação atual da maioria dos venezuelanos que se encontram em Roraima, caracteriza-se como uma grave e generalizada violação de direitos humanos.

Por fim, nota-se que a grave e generalizada violação de direitos humanos permanece como principal motivação para a saída do país de origem, se observada a partir das principais nacionalidades, girando em torno de 60% para todas estas (IPEA, 2017).

4.4 Perfil dos Refugiados

No tocante ao gênero dos refugiados, os dados do CONARE demonstram que 71.8% dos refugiados são do sexo masculino e, apenas, 28.2% são do sexo feminino. Pode-se atribuir a prevalência de refugiados do sexo masculino no Brasil ao fato das mulheres serem registradas como acompanhantes e a opção dos homens de poupar a família da jornada, muitas vezes perigosa, até o destino final e mandar dinheiro para casa.

No que concerne ao estado civil, 60% eram solteiros, 27,6%, casados, 0,8%, divorciados, 1,3% tinha união estável e 1,3% consistia-se de viúvos, desconsiderando-se aqueles que não declararam (IPEA, 2017).

Quadro 3 - Caracterização dos Perfis Sociodemográficos dos Refugiados de 1998 a 2014

Refúgio no Brasil via elegibilidade: estado civil dos titulares, por gênero (1998-2014)
(Em %)

	Feminino	Masculino
Solteiro(a)	48,50	66,70
Casado(a) ou união estável	37,10	27,80
Divorciado(a) ou separado(a)	3,50	1,40
Viúvo(a)	7,40	0,60
Não consta	3,60	3,50

Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Fonte: Base PREBRASIL, 2017.

O número de titulares que afirmou não estar acompanhado de grupo familiar no Brasil foi de 74%, superando o número de solteiros. No entanto, existe uma clara diferenciação de gênero em relação ao acompanhamento ou não: enquanto 51,5% das mulheres titulares declararam chegar acompanhadas por núcleo familiar mais próximo (ascendentes, descendentes, cônjuges e companheiros) e no caso dos homens, a porcentagem cai para 20,8%. Por sua vez, mais de 70% dos titulares afirmaram ter ainda algum grupo familiar no país de origem (IPEA).

Em termos de faixa etária, a maioria dos refugiados encontra-se na fase adulta, sendo o percentual entre as idades de 18 a 29 anos 42,6% e entre as idades de 30 a 59

anos 36,2% (ACNUR). A minoria é formada por crianças, adolescentes e idosos, o percentual entre os menores de idade é 18% e 1,8% entre os maiores de 60 anos. As médias de idade entre as principais nacionalidades são: sírios (28,5 anos), angolanos (22,7 anos), colombianos (27,5 anos), congolezes (25,4 anos) e libaneses (26,5 anos) (IPEA, 2017). A presença de adultos revela que grande parte dos refugiados reconhecidos está em idade de trabalhar e pode, conseqüentemente, ingressar no mercado de trabalho do país, facilitando sua integração e conquista de autonomia.

Ao passo que a idade aproxima refugiados da sociedade brasileira, o idioma afasta. O conhecimento da língua portuguesa se faz essencial para total integração, 21% afirmam ter conhecimento do idioma, a maioria de origem angolana cujo idioma também é o português, apesar disso, os idiomas mais falados pelos refugiados são o árabe (26,3%), inglês (16,2%) e francês (13%) (IPEA, 2017).

Quanto a escolaridade, grande parte dos refugiados tem boa formação, figurando entre o ensino básico a pós-graduações. Constata-se que, 8% possuem apenas alfabetização ou nem isso, 19% tem formação básica, 28,8% possui ensino médio, 18,3% tem formação superior (IPEA, 2017).

Analisando as principais nacionalidades, verifica-se que os angolanos são os refugiados que possuem os mais baixos níveis de escolaridade, com 18% de pessoas não alfabetizadas ou somente alfabetizadas e menos de 5% de pessoas com ensino superior ou formação técnica (IPEA, 2017). A baixa escolaridade dos refugiados desta nacionalidade pode ser explicada pela média de 22 anos entre eles, ou seja, pode-se presumir que a educação dos angolanos estava em progresso quando deixaram seu país.

Por sua vez, os sírios e os libaneses apresentaram os menores percentuais de semianalfabetos e os maiores de pessoas com nível superior.

Apesar da boa instrução, muitos refugiados chegam ao Brasil sem os documentos necessários para comprovação da escolaridade ou para iniciar o processo de validação dos diplomas e, em razão disso, acabam trabalhando em subempregos.

As atividades econômicas exercidas pelos refugiados em seu país de origem são bastante diversificadas e as principais funções mudam de acordo com a nacionalidade.

Quadro 4 - Caracterização dos Perfis Sociodemográficos dos Refugiados de 1998 a 2014

Refúgio no Brasil via elegibilidade: áreas de atividade econômica exercidas no país de origem – titulares da amostra, por nacionalidades e gênero (1998-2014)
(Em %)



Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

Fonte: Base IPEA, 2017.

Contudo, observa-se que comerciante e estudante estão entre as profissões mais mencionadas. O desmembramento das principais atividades por nacionalidades permite que se verifiquem diferenças nos perfis dos refugiados.

4.5 Da Chegada ao Brasil

Devido ao panorama do refúgio que se construiu durante os últimos anos, sobretudo em decorrência da Primavera Árabe, vários países ao redor do mundo se prepararam para abrigar os refugiados, inclusive o Brasil.

O Brasil não faz parte das principais portas de entrada de refugiados no mundo, uma vez que, os países fronteiriços com o país de origem tornam-se os destinos mais práticos para os refugiados e, os que escolhem buscar por uma vida melhor na Europa ou em outro continente tem de enfrentar altos riscos em travessias extremamente perigosas e em embarcações precárias, tamanho o desespero de sair de seus países.

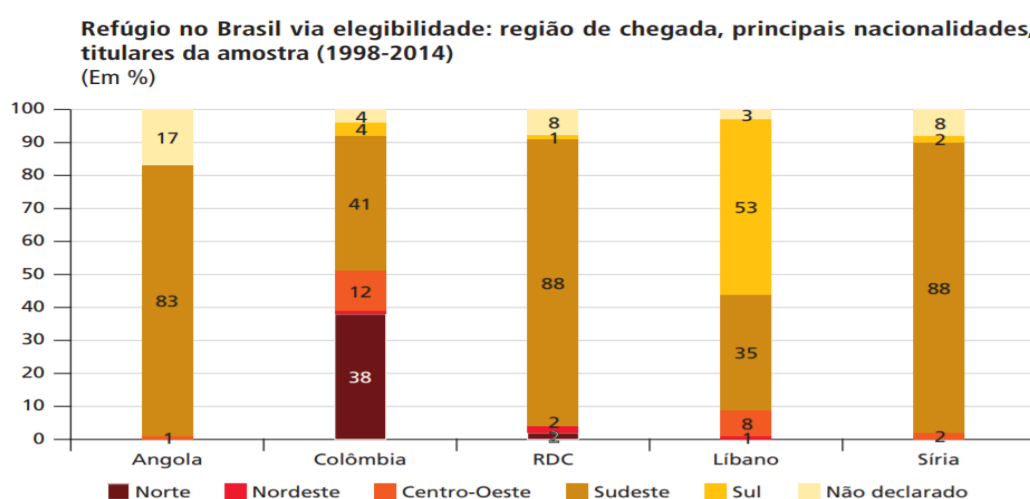
Apesar da crise atual não ter atingido o Brasil nas mesmas proporções em que atingiu o continente europeu, o país recebe a cada ano mais refugiados com diferentes meios de chegada.

A chegada ao Brasil ocorre por meio das vias aéreas, marítimas e terrestres, contudo, a via que mais se destaca para a chegada de refugiados é a via aérea já que os principais países de origem situam-se há milhares de quilômetros de distância e desta maneira o trajeto se torna menos penoso, apesar das diversas escalas, geralmente em países vizinhos, feitas por eles durante o trajeto.

Cumprir ressaltar que é possível verificar com certa precariedade algumas rotas migratórias. Cerca de 70% dos refugiados vieram por via aérea, 12,4% por via marítima e 9,2% por via terrestre (IPEA, 2017).

Com relação as cidades de entrada, destacam-se São Paulo, Rio de Janeiro, Guarulhos, Santos e Foz do Iguaçu. Analisar regiões de entrada no Brasil por principais nacionalidades, revela peculiaridades importantes.

Figura 7 - Caracterização dos Perfis Sociodemográficos dos Refugiados de 1998 a 2014



Fonte: Base PREBRASIL.
Elaboração: Ipea.

No caso dos colombianos, por exemplo, a região Norte é a principal porta de entrada devido à proximidade, destacando-se o estado do Amazonas, em 29,4% do total desta nacionalidade. Por sua vez, para os libaneses, a região Sul é a principal porta de entrada, sobressaindo-se o Paraná, em 52,7% dos casos (IPEA, 2017).

Com efeito, a região Norte, em decorrência dos refugiados colombianos, é a terceira mais importante em termos de entrada de refugiados, com 5,4%, atrás do Sul (6,3%) e do Sudeste (75,7%) (IPEA, 2017). O olhar por nacionalidades revela, assim, detalhes que não aparecem como um todo.

5 CONCLUSÃO

A problemática dos refugiados é um tema constantemente abordado internacionalmente, desde a eclosão dos principais conflitos armados, a comunidade internacional debruça-se em encontrar maneiras de solucionar os transtornos causados por estes acontecimentos.

Os violentos conflitos são considerados a força motriz na positivação do instituto do refúgio uma vez que, provocaram grande crise no cenário mundial, mudando drasticamente a conjuntura da época. Assim, o Direito Internacional dos Refugiados desenvolve-se em razão das graves violações de direitos humanos testemunhadas aos longos dos anos e da necessidade conferir a devida proteção as vítimas desses casos.

Neste contexto, os conceitos básicos de refúgio foram definidos com o decorrer dos anos pois, o sistema de proteção dos refugiados foi sendo elaborado de maneira gradativa, primeiramente, empregado apenas em situações pontuais de necessidade de acolhida de vítimas de perseguições e intolerâncias e, posteriormente, a comunidade internacional percebeu que os conflitos e seus desdobramentos não eram apenas situações transitórias e seria necessário criar instrumentos jurídicos de proteção destinados a todos os indivíduos que viessem a ter sua vida ou liberdade ameaçadas por perseguições.

Desse modo, definiu-se o refúgio como um instituto jurídico internacional, cuja a principal incumbência é assegurar a proteção aos indivíduos que, forçosamente, abandonam seu país de origem em virtude de perseguições de cunho racial, religioso, político, pertencimento social ou, ainda, em razão de graves e generalizadas violações de direitos humanos, de acordo com a ampliação da condição de refugiado na América Latina. O referido instituto, busca proteger e garantir os direitos fundamentais daquelas pessoas que não podem mais valer-se da proteção do seu próprio Estado.

Mesmo com a positivação internacional no que concerne AO direito dos refugiados, especialmente a Convenção de 1951 e Protocolo de 1967, evidencia-se a necessidade de empenho dos Estados de por em prática as medidas previstas nas legislações dado que, a efetividade da proteção aos refugiados está intimamente ligada à atuação dos Estados e, portanto, depende da disposição destes em

empreender esforços para o comprometimento, em âmbito interno, com a matéria. Assim, quanto mais Estados incorporarem os instrumentos internacionais ao ordenamento jurídico interno, além de criar legislações nacionais próprias, a proteção aos refugiados se tornará cada vez mais sólida.

O Brasil, por sua vez, adquiriu notoriedade no tema em razão da preocupação com a prevalência dos direitos humanos, participação ativa e adesão aos principais instrumentos internacionais que versam sobre o refúgio. A criação da lei nº 9.474/97 reafirmou a importância do país na proteção aos refugiados, sendo a referida lei, reconhecida pelo avanço trazido, além de ser a pioneira, no âmbito da América do Sul. A lei traz dispositivos sobre as cláusulas de inclusão, adotando a definição ampliada de refugiado, cláusulas de cessação e exclusão, define o procedimento para solicitação e o órgão incumbido desta tarefa.

Ademais, a lei brasileira estabelece a necessidade de implementação de medidas de acolhimento ao refugiado, o que é materializado por meio da cooperação entre o governo brasileiro, ACNUR, organizações não governamentais, como a Cáritas, e demais entidades que desenvolvem trabalhos humanitários a fim de auxiliar os refugiados na reconstrução da vida e inserção na sociedade.

Atualmente, o mundo atravessa uma profunda crise humanitária, a pior desde a 2ª Guerra Mundial, 68,5 milhões (ACNUR, 2017) de indivíduos estão deslocados forçadamente em razão de guerras, perseguições e outras formas de violências.

Assim, face aos números alarmantes de deslocados forçados que, aumentam ainda mais ano após ano, conclui-se que o estudo do instituto jurídico do refúgio encaixa-se perfeitamente na atual conjuntura mundial e, evidencia, sua extrema importância na proteção dos refugiados.

No entanto, para a real preservação dos direitos fundamentais dos indivíduos, é indispensável o diálogo entre os Estados, Organizações Internacionais e demais entidades humanitárias para a incorporação de práticas solidárias, respeito, preparo para oferecer abrigo às pessoas que fogem de seus países e, principalmente, é preciso conscientizar os nacionais sobre a situação penosa vivida pelos refugiados, isto é, reafirmar que os indivíduos recorrem ao refúgio por terem a vida e liberdade ameaçadas de alguma forma.

Quanto ao Brasil, não basta conferir ao refugiado apenas o status de refugiado é imperioso aprimorar suas políticas públicas e sociais para todos os indivíduos, sejam nacionais ou refugiados pois, o país enfrenta vários problemas estruturais próprios e com a chegada de novos refugiados a cada ano, principalmente, o fluxo intenso de venezuelanos, a situação está longe de ser sanada. Tais práticas são importantes para que o Brasil seja capaz de proporcionar para diversos povos tranquilidade, segurança e vida digna, que não mais encontram em seu país de origem.

6 REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando *et al.* **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto do Refugiados – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao ACNUR. Nota de orientação sobre extradição e proteção internacional de refugiados**. Genebra, 2008. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos%20Acnur/Diretrizes%20e%20pol%EDticas%20do%20ACNUR/Extradi%E7%E3o/Nota_orienta%E7%E3o_extradi%E7%E3o_refugiados.pdf> Acesso em: 21 de agosto de 2018.

_____. **Breve Histórico do ACNUR**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur>>. Acesso em: 01 de outubro de 2017.

_____. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em: 03 de outubro 2017.

_____. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>. Acesso em: 18 agosto 2018.

_____. **Deslocamento forçado supera 68 milhões de pessoas em 2017 e demanda novo acordo global sobre refugiados**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2018/06/19/mais-de-68-milhoes-de-pessoas-deslocadas-em-2017-e-essencial-um-novo-acordo-global-sobre-refugiados>>. Acesso em: 15 de setembro de 2018.

_____. **Relatório de Tendências Globais em Deslocamento Forçado**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5b27be547>>. Acesso em: 16 de outubro de 2018.

_____. **O alto comissário Fridtjof Nansen**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/premio-nansen/o-alto-comissario-fridtjof-nansen>>. Acesso em: 10 agosto de 2018.

ADUS. **Integração dos Refugiados: Aspectos Sociais, Culturais, Religiosos e Políticos**. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/wp-content/uploads/2016/06/001-Cap1-Integra%C3%A7%C3%A3o-do-refugiado-aspectos-culturais-sociais-religiosos-e-pol%C3%ADticos.pdf>> Acesso em 20 de setembro 2017.

ALMEIDA, Rodolfo. ZANLORENSSI, Gabriel. De Onde Saem (e Para Onde Vão) os Refugiados Segundo a ONU. **Nexo Jornal**. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/grafico/2018/06/25/De-onde-saem-e-para-onde-v%C3%A3o-os-refugiados-segundo-a-ONU>>. Acesso em 26 de setembro de 2018.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: Nádia de Araújo e Guilherme Assis de Almeida (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BAZZO, Gabriela. Maioria dos Pedidos de Refúgio Negados pelo Brasil é Motivada por Razões Econômicas. **G1**. Disponível em: <[://g1.globo.com/mundo/noticia/maioria-dos-pedidos-de-refugio-negados-pelo-brasil-e-motivada-por-razoes-economicas.ghtml](http://g1.globo.com/mundo/noticia/maioria-dos-pedidos-de-refugio-negados-pelo-brasil-e-motivada-por-razoes-economicas.ghtml)>. Acesso em 3 de agosto de 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 de outubro de 2017.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 de setembro de 2018.

CONARE. **Resoluções Normativas do Comitê Nacional para Refugiados**. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 8 maio 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito das famílias**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2016. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547203054/>>. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos: na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014.

I KNOW MY RIGHTS. **Refúgio no Mundo**. Disponível em: <<http://www.ikmr.org.br/refugio/refugio-no-mundo/>>. Acesso em: 5 de setembro de 2018.

_____. **Estatuto do ACNUR**. Disponível em: <www.ikmr.org.br/estatuto-do-acnur/>. Acesso em 5 de setembro de 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora Método, 2007.

_____. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2018.

LIMA, João Brígido Bezerra *et al.* **Refúgio no Brasil: Caracterização dos Perfis Sociodemográficos dos Refugiados (1998-2014)**. 1. Ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9^o edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

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

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Os Refugiados e os Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/junho/os-refugiados-e-os-direitos-humanos.>> Acesso em: 9 de outubro de 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Declaração de Cartagena**: adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia. em:

_____. **Refúgio em Números**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 14 de outubro de 2018.

NEVES, Gustavo Bregalda. **Col. OAB Nacional 1^a fase 11 - Direito Internacional**. 6^a edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

OEA. **Convenção sobre Asilo Diplomático**, 1954. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-46.htm>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

OEA. **Convenção sobre Asilo Territorial**, 1954. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-47.htm>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 20 outubro 2018.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm> . Acesso em: 15 de agosto de 2018.

_____. ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951**. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/conv-0.html>>. Acesso em: 08 de setembro de 2017.

_____. ACNUR. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. 1967**. Disponível em: <www.onu-brasil.org.br>. Acesso em: 14 de setembro de 2017.

_____. **Países em desenvolvimento abrigam quase 90% de todos os refugiados, alertam ACNUR e Banco Mundial**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/paises-em-desenvolvimento-abrigam-quase-90-de-todos-os-refugiados-alertam-acnur-e-banco-mundial/>>. Acesso em 6 de outubro de 2018.

PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: **Temas de Direitos Humanos**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PORTAS ABERTAS. **Lista Mundial da Perseguição de 2018**. Disponível em: <<https://www.portasabertas.org.br/artigo/listamundial>>. Acesso em 17 de outubro de 2018.

SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional**. 228 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Alagoas. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

SOARES, Guido. **Curso de direito internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2004.

TELLES, Luiz Paulo (org). **Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira e seu Impacto nas Américas**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2018.

ZUZARTE, André. De Davi à Golias: Uma breve história do ACNUR (artigo). In: **Café História – história feita com cliques**. Disponível em: <https://www.cafehistoria.com.br/breve-historia-acnur/>. Acesso em: 06 de setembro de 2018.

