



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CRUZANDO A FRONTEIRA: OS REFUGIADOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA

Tássia de Oliveira Sodré

Rio de Janeiro
2019

TÁSSIA DE OLIVEIRA SODRÉ

CRUZANDO A FRONTEIRA: OS REFUGIADOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA

Monografia apresentada como exigência de
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof.º: Dr. Marcelo Leonardo Tavares

Coorientadoras:

Prof.ª Mônica Cavaliere Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2019

TÁSSIA DE OLIVEIRA SODRÉ

CRUZANDO A FRONTEIRA: OS REFUGIADOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA

Monografia apresentada como exigência de conclusão de
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da
Magistratura do Rio de Janeiro.

Aprovada em: _____ de _____ de 2019. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro - EMERJ.

Convidado: Dr. Valter Shuenquener de Araújo – Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro - EMERJ.

Orientador: Dr. Marcelo Leonardo Tavares - Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro – EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

Dedico este trabalho à Nadege, ao Reverien, à Daniela, ao Seth, ao Nicky, ao Kevin, ao Lumumba e a todos os jovens refugiados que, em algum momento, duvidaram da força de suas vozes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela guarda e companhia constantes.

Agradeço a meus pais por me ensinarem, através do exemplo, que não existe impossível, mas sim dedicação e trabalho duro. Amo vocês.

Agradeço à minha irmã, Tami, por ler e reler meus trabalhos, mesmo sem vontade, por me obrigar a cumprir minhas metas e por cuidar de mim como águia. Ser sua irmã é um presente e sou grata por ele todos os dias.

Agradeço ao meu Chang, meu pequeno velhinho cheio de vontades, que preenche meus dias, estuda comigo, come minha comida e me chama para dormir.

Agradeço ao Prof.º Dr. Marcelo, meu orientador, pelo comprometimento, pela atenção e pela disponibilidade. Seu conhecimento é impressionante e sua humildade também. O senhor é um verdadeiro exemplo, muito obrigada por acreditar no meu tema e por me inspirar a fazer o meu melhor.

Agradeço à Profª Mônica, à Cláudia e à Tarsila. O setor de monografia é realmente um lugar especial graças a vocês, que deixam o caminho mais leve e colorido. Muito além de cuidar deste trabalho, ao longo de mais de ano, vocês me motivaram, me ouviram e se preocuparam. Esta monografia é, sem dúvida, fruto dessa dedicação.

Agradeço à minha panelinha, Bruna, Mayara e Marina. Vocês tornaram a EMERJ uma segunda casa com nossos cafés, conversas e estudos na biblioteca. Obrigada por todo o apoio, emocional e acadêmico, ao longo destes três anos. Tive a sorte de ganhar muito mais do que cadernos e cronogramas de estudos - ganhei não uma, mas três irmãs. Não consigo colocar aqui tudo o que vocês representam, mas torço para que, a essa altura, vocês saibam.

"Não pergunteis nunca o nome de quem vos pedir pousada. Aquele que necessita ocultar seu nome é quem mais carece de asilo."

Victor Hugo

SÍNTESE

O foco deste trabalho é verificar o escopo dos direitos garantidos aos refugiados pela legislação brasileira e sua real concretização pelos órgãos governamentais e pelo Poder Judiciário. De acordo com os dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), até o fim de 2016, o Brasil reconheceu 9.552 refugiados de 82 nacionalidades. Apesar de, no geral, o número de concessão de pedidos de refúgio ter sofrido uma queda em 2016, com o deferimento de 886 solicitações, 345 a menos do que em 2015, as solicitações de refúgio apresentadas por venezuelanos cresceu 307% entre 2015 e 2016 e 25 mil estrangeiros ainda aguardam a análise de seu pedido de refúgio no país. Busca-se, nesse contexto, analisar os percalços, as conquistas e as perdas da legislação brasileira no que tange à garantia e à eficácia dos direitos dos refugiados em âmbito nacional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. REFUGIADO OU MIGRANTE? O CONCEITO DE REFUGIADO NOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS	11
1.1. Contexto histórico relevante	11
1.2. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951	15
1.3. Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África (1969)	19
1.4. Declaração de Cartagena de 1984 sobre asilo e proteção dos refugiados na América Latina	22
2. REFUGIADOS COMO SUJEITOS DE DIREITO NO BRASIL: O VANGUARDISMO DA LEI Nº 9.474/97	25
2.1. A lei nº 9.474/97 e a criação do Comitê Nacional para Refugiados	25
2.2. Efeitos jurídicos da concessão de refúgio no Brasil	28
2.3. Soluções duráveis, o Plano de Ação do México e o programa regional de reassentamento solidário.....	31
2.4. Teoria <i>versus</i> Prática: o caso Cesare Battisti e o controle judicial das decisões de refúgio pelo Supremo Tribunal Federal	34
3. MUDANÇA DE PARADIGMA? A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO E SEUS REFLEXOS NOS DIREITOS DOS REFUGIADOS	41
3.1. Análise comparativa entre a Lei nº 13.445/2017 e o Estatuto Estrangeiro (Lei nº 6.815/80)	41
3.2. Decreto nº 9.199/2017 - ato normativo primário ou secundário?	45
3.3. Teoria <i>versus</i> Prática: o caso da Venezuela	48
CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

O foco do presente trabalho tem por objetivo verificar o escopo dos direitos garantidos aos refugiados pela legislação brasileira e sua real concretização pelos órgãos governamentais e pelo Poder Judiciário.

Segundo dados das Nações Unidas (ONU), o mundo vive atualmente uma das maiores crises migratórias já registrada na história, com estimadas 65.3 milhões de pessoas em deslocamento. A título de exemplo, mais de 5.6 milhões de pessoas deixaram a Síria desde 2011, enquanto há 6.6 milhões de pessoas internamente deslocadas dentro desse país. São números alarmantes, que exigem uma organizada mobilização da comunidade internacional.

Diante desse cenário, o Brasil emerge como relevante ator no contexto internacional, sendo signatário da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados desde 1952 e de seu Protocolo de 1967 desde 1972. Além disto, promulgou a Lei nº 9.474/1997, conhecida como Estatuto do Refugiado, tendo sido o primeiro país da América Latina a incluir casos de violação grave e generalizada de direitos humanos como causa subjacente à concessão de refúgio.

De acordo com dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), até o fim de 2017, o Brasil reconheceu 10.145 refugiados de diversas nacionalidades. Apesar de, no geral, o número de pedidos de refúgio ter sofrido uma queda de 64% em 2016, as solicitações de refúgio apresentadas por venezuelanos cresceu 307% entre 2015 e 2016 e 86 mil estrangeiros ainda aguardam a análise de seu pedido de refúgio no país.

Com a promulgação da Lei nº 13.445/2017, o Brasil deu mais um passo em direção à proteção dos direitos, tanto daqueles que ingressam no país em busca de refúgio quanto daqueles reconhecidos como refugiados, afastando-se da frieza do Estatuto do Estrangeiro da era militar, cujo objetivo era resguardar a segurança nacional, e incorporando a proteção dos direitos humanos como eixo da regulamentação jurídica da migração.

Busca-se, nesse contexto, analisar os percalços, as conquistas e as perdas da legislação brasileira no que tange à garantia e à eficácia dos direitos dos refugiados em âmbito nacional. Trata-se de tema relevante, tendo em vista o significativo aumento do número de pedidos e de concessão de refúgio experimentado pelo país nos últimos seis anos.

A pesquisa será desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica será necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer da bibliografia pertinente à temática em foco - analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa (legislação, doutrina e jurisprudência).

O primeiro capítulo tem como objetivo apresentar os diversos conceitos de refugiado adotados pelos principais instrumentos internacionais sobre o assunto, identificando a razão pela qual essa categoria de imigrante requer tratamento especial dentro da legislação nacional.

Após, no segundo capítulo, analisa-se a estrutura jurídico-legislativa na qual se insere o direito ao refúgio - e o próprio refugiado - no ordenamento jurídico brasileiro até o advento da Lei nº 13.445/2017.

No terceiro capítulo, indaga-se se, de fato, a nova lei de migração (Lei nº 13.445/2017) implica evolução legislativa quanto aos direitos dos refugiados, incluindo facilitação do acesso ao processo de refúgio.

Por fim, conclui-se destacando a tendência de crescimento do papel do Brasil no âmbito de assistência humanitária a refugiados na América Latina, apresentado possíveis obstáculos e sugestões para sua superação.

1. REFUGIADO OU MIGRANTE? O CONCEITO DE REFUGIADO NOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

O início do século XX foi marcado por deportações em massa promovidas dentro do Império Otomano e da Rússia Imperial. No Império Otomano, turcos se voltaram contra minorias formadas por armênios e curdos. Na Rússia Imperial, o conflito de classes, que culminou na Revolução Bolchevique de 1917, também foi responsável pela saída de milhares de pessoas de seu território de origem¹.

Em conjunto com os deslocamentos ocasionados pela 1ª Guerra Mundial, esse fluxo de pessoas mobilizou países soberanos a reforçar fronteiras, dificultando o acesso a seus territórios. Se, na virada do século XIX para o século XX, o deslocamento entre Estados soberanos era feito sem a necessidade de um documento de identidade internacional, a partir de 1920, o passaporte surge como meio de controle do influxo migratório entre países².

Viabilizou-se, dessa forma, a escolha dos imigrantes que teriam entrada autorizada em países estrangeiros, política embrionária que externaliza as dimensões sociais e políticas atreladas ao conceito de refúgio contemporâneo.

1.1. Contexto Histórico Relevante

O atual conceito de refugiado é uma consequência das transformações político-jurídicas mundialmente experimentadas a partir do início do século XX, notadamente no continente europeu.

Antes da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), as soluções adotadas a fim de remediar o problema do deslocamento interterritorial de pessoas limitavam-se à concessão de asilo ou ao

¹ GATRELL, Peter. *The Making of the Modern Refugee*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 03.

² NATIONAL GEOGRAPHIC. *The contentious history of the passport*. 16 de Maio de 2017. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:___hqQgbnY-kJ:https://www.nationalgeographic.com/travel/features/a-history-of-the-passport/+&cd=13&hl=en&ct=clnk&gl=br&client=safari> Acesso em: 21 mai 2018.

procedimento de extradição, não existindo uma normatização jurídica internacional apta a direcionar a atuação dos Estados quando confrontados com essa questão³.

À época, a ausência de regulamentação jurídica da situação dos refugiados refletia a pouca relevância dada ao assunto, o qual não era visto como uma adversidade a ser superada. Ao contrário, os Estados tinham interesse em receber indivíduos com força laborativa, economicamente produtivos e intelectualmente capazes⁴.

Contudo, a eclosão da Primeira Grande Guerra deu início à significativa mudança de paradigma, traçando os contornos do sistema internacional vigente na atualidade. O aumento do fluxo de pessoas em trânsito, bem como as dificuldades políticas, econômicas e sociais decorrentes do conflito, ampliou a complexidade da questão, dando ensejo à necessidade de regulamentar a condição jurídica dos refugiados a fim de organizá-la⁵.

Em vista da ausência de órgão internacional com mandato específico para lidar com as novas dimensões desse problema, a recém-criada Liga das Nações, de forma pragmática e pontual, assumiu tal encargo. Nesse período, a questão do refúgio foi tratada de maneira *ad hoc* e coletiva, ou seja, à luz das dimensões do caso concreto a ser enfrentado e sem levar em conta características subjetivas dos indivíduos, os quais, para efeito de concessão de refúgio, deveriam preencher os requisitos objetivos traçados nas definições trazidas nos documentos internacionais.

O Alto Comissariado para os Refugiados Russos⁶, por exemplo, foi órgão temporário especificamente criado, em 1921, para lidar com o fluxo de refugiados russos resultante da instauração do governo Soviético pós-Revolução Bolchevique de 1917.

Sob as rédeas de Fridtjof Nansen⁷, o Alto Comissariado Russo assumiu, como primeira tarefa, a definição jurídica de refugiados⁸ que, em sua maioria, haviam perdido a nacionalidade

³ ANDRADE, José H. Fischel. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica: 1921-1952*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 181.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Daqui para frente, Alto Comissariado Russo.

⁷ Recipiente do Prêmio Nobel da Paz em 1922, Fridtjof Nansen é considerado, até os dias atuais, um visionário. Informações adicionais sobre sua trajetória disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/fridtjof-nansen-google-doodle-norway-explorer-skier-scientist-refugees-prisoners-war-humanitarian-a7992001.html>>. Acesso em: 13 out. 2017.

⁸ ANDRADE, op. cit., p. 42.

russa *de jure* ou *de facto*, tornando-se apátridas⁹. Com o intuito de satisfazer essa incumbência, adotou-se o chamado Ajuste Relativo à Expedição de Certificados para os Refugiados Russos¹⁰ em 1922, conhecido como "Passaporte Nansen", primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados¹¹.

Em 1924, com a adoção do Plano Relativo à Expedição dos Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios, a emissão do Passaporte Nansen foi estendida aos refugiados armênios, que passaram a ostentar o mesmo *status* jurídico de que gozavam os refugiados russos¹².

Entretanto, ambos os documentos omitiram-se quanto à definição dos refugiados sobre os quais tratavam, sendo esse vácuo preenchido apenas em 1926 com o Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios¹³. De toda forma, duas definições foram adotadas: a primeira, concernente às pessoas de origem territorial russa que não dispunham de proteção do Governo Soviético e não possuíam outra nacionalidade; a segunda, por sua vez, abarcava os indivíduos de origem étnica armênia, sem restrição territorial¹⁴.

Os ajustes celebrados para lidar com os refugiados russos e armênios bem exemplificam o caráter *ad hoc* das políticas aprovadas durante esse período. Demonstrem, ainda, a preferência dos Estados por uma classificação objetiva de refugiado, com base em sua origem territorial ou étnica, em detrimento de uma análise subjetiva (e individual) acerca dos motivos por trás da busca de refúgio.

⁹ A Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, traz a definição desse termo art. 1º. Determina que a nomenclatura apátrida será usada para designar toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado.

¹⁰ LEAGUE OF NATIONS. *Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian refugees*. 1922. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html>>. Acesso: 30 out. 2017.

¹¹ ANDRADE, op. cit., p. 44.

¹² Ibid.

¹³ The Conference adopts the following definitions of the term "refugees": Russian: Any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Union of Socialist Soviet Republics and who has not acquired another nationality. Armenian: Any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish Republic and who has not acquired another nationality. LEAGUE OF NATIONS. *Arrangement of 12 May 1926 relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/3dd8b5802.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2017.

¹⁴ ANDRADE, op. cit., p. 52.

Demais disso, como bem esclarece José Fischel de Andrade¹⁵, a proteção concedida àqueles que preenchiam os requisitos discriminados nos Ajustes limitava-se à expedição de documento de identificação, cujo objetivo era resguardar o direito do refugiado de ir e vir entre fronteiras, bem como o seu direito a trabalhar fora do país de sua nacionalidade.

O panorama internacional, todavia, sofreu nova transformação com o advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), influenciando sobremaneira o tratamento dado aos refugiados. O deslocamento em massa decorrente das ações levadas a cabo pelo partido Nacional-Socialista dos Operários Alemães, liderado por Adolf Hitler, na Alemanha, teve início em momento anterior à declaração de guerra e perdurou por mais de meia década após seu fim¹⁶.

A perseguição aos judeus, associada à instauração de uma nova ordem mundial após o término da 2ª Guerra e o início da Guerra Fria (pós-1945), fez com que muitos refugiados se recusassem a fazer parte dos planos de renacionalização cunhados pelos países Aliados, liderados pelos Estados Unidos, União Soviética e Reino Unido. O desejo de renacionalizar os apátridas *de facto* fora tanto que se cogitou impor essa solução aos refugiados remanescentes, o que foi rechaçado por parte da comunidade internacional¹⁷. Posteriormente, esse embate influenciaria na formulação do conceito de refugiado adotada pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e vigente até hoje.

Ademais, foi nessa época que a construção individualista do conceito de refugiado começou a ganhar espaço, em decorrência, *inter alia*, dos embates político-ideológicos entre os Estados Unidos e a União Soviética. Como consequência imediata desse novo padrão de relacionamento internacional, surge a necessidade de implementação de um procedimento de admissibilidade que permitisse ao indivíduo comprovar os requisitos necessários para a concessão de refúgio¹⁸, não apenas por fazer parte de uma coletividade, mas também por ostentar condição de perseguido por suas qualidades pessoais¹⁹.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Estima-se que, em 1951, ainda havia um milhão de refugiados em busca de reassentamento. Informação disponível em: <<http://time.com/4029800/world-war-ii-refugee-photos-migrant-crisis/>>. Acesso em: 13 out. 2017.

¹⁷ ANDRADE, op. cit., p.53.

¹⁸ À época, esses requisitos estavam estampados na Constituição da Organização Internacional de Refugiados de 1946. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html>>. Acesso em: 13 out. 2017.

¹⁹ ANDRADE, op. cit., p. 140.

Inaugura-se, assim, uma nova fase no tratamento do instituto de refúgio, externalizada mediante a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em 1949²⁰ e a elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951²¹.

1.2. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

A Convenção de 1951 forma a base do sistema internacional de refúgio²² atual e tem como princípio fundamental o *non-refoulement*²³, o qual, em linhas gerais, proíbe o retorno forçado de pessoas a país em que suas vidas ou sua liberdade estejam sob ameaça²⁴. Ratificada por 145 países²⁵, ela define o refugiado e prevê os direitos inerentes a esse *status*.

Trata-se de externalização jurídica vinculante (*legally binding*) do preceito encampado no art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos²⁶, esse de força não-vinculante (*non binding*), que garante a toda pessoa sujeita à perseguição o direito de procurar e de se beneficiar de proteção em outros países.

No campo humanitário, a adoção da Convenção de 1951 ratifica o compromisso da comunidade internacional com a busca de soluções para os desafios apresentados pelo instituto do refúgio. De acordo com essa visão, predominante desde o fim da Primeira Guerra Mundial, questões relacionadas a refugiados ultrapassam as barreiras territoriais soberanas e, por isso,

²⁰ Criado a partir da Resolução da Assembleia Geral da ONU 319 A (IV) de 03 de Dezembro de 1949. UNITED NATIONS. *Refugees and stateless persons 319 (IV)*. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ef54/refugees-stateless-persons.html>>. Acesso em: 10 ago 2019.

²¹ Daqui para frente, Convenção de 1951 ou Convenção.

²² O instituto do refúgio não se confunde com o do asilo. Enquanto o refúgio tem seus parâmetros delineados em documento internacional de alcance global o qual, por sua vez, é implementado e regulado por organismo internacional (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), a direito a asilo está atrelado à soberania nacional e possui reconhecimento em documentos internacionais regionais, como é o caso da previsão contida no artigo 22(7) da Convenção Americana de Direitos Humanos. No Brasil, não há lei específica regulamentando o instituto do asilo, cuja concessão cabe diretamente ao Presidente da República. De toda forma, o asilo tem previsão no art. 4º, inciso X, Constituição Federal como um dos princípios norteadores das relações internacionais brasileiras do país. Fone: BRASIL. Ministério da Justiça. *Entenda as diferenças entre refúgio e asilo*. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>> Acesso em: 21 mai 2018.

²³ Ver, nesse sentido, o art. 33 da Convenção de 1951.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. Genebra, 1951. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>>. Acesso em: 30 out 2017.

²⁵ Informação disponível em <http://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> Acesso em 16 out. 2017.

²⁶ Id. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 15 out 2017.

devem ser tratadas no âmbito internacional a partir de uma premissa de cooperação²⁷, repartindo-se os ônus decorrentes dessa empreitada entre os Estados (*burden-sharing*)²⁸.

É também o princípio da cooperação que fundamenta as atividades do Acnur, guardião da Convenção de 1951. Trata-se de órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas²⁹ encarregado de assegurar a proteção internacional dos refugiados, bem como de buscar soluções permanentes, na forma de reassentamento, integração local ou repatriação voluntária, para o problema desses³⁰.

O compromisso de realização solidária dos preceitos da Convenção por todos os atores internacionais repercute, também, no alcance de soluções de controvérsias como, por exemplo, a ausência de previsão expressa de temor de perseguição por razões relacionadas a gênero³¹. Nesse contexto, coube ao Acnur a tarefa de reconhecer mulheres em risco como uma categoria especial merecedora de refúgio, enquanto jurisdições nacionais passaram a enquadrá-las, via interpretação extensiva, como membros de um grupo social para fins de aplicabilidade do art. 1º, A (2) da Convenção³².

A definição de refugiado adotada no art. 1º da Convenção de 1951 é ampla e agregadora, já que, além de não excluir as definições trazidas em documentos internacionais anteriores³³,

²⁷ O art. 35 da Convenção de 1951 trata do compromisso das autoridades nacionais de cooperar com o Acnur. Tal artigo dispõe que: 1. Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção. 2. A fim de permitir ao Alto Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e dados estatísticos pedidos relativos: a) ao estatuto dos refugiados, b) à execução desta Convenção, e c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados.

²⁸ UNHCR. *The Refugee Convention 1951: the travaux preparatoires analysed with a commentary by Dr. Paul Weis*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoire-s-analysed-commentary-dr-paul.html>>. Acesso em: 30 out.2017.

²⁹ O art. 22 da Carta das Nações Unidas, promulgada, no Brasil, por meio do *Decreto nº 19.841/1945*, autoriza a criação, pela Assembleia Geral, de órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho de suas funções.

³⁰ UNITED NATIONS. *General Assembly Resolution 428 (V): Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*. 1950. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>>. Acesso em: 30 out. 2017.

³¹ GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The refugee in international law*. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2007. p. 81-84.

³² UNHCR. *The Refugee Convention 1951: the travaux preparatoires analysed with a commentary by Dr. Paul Weis*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoire-s-analysed-commentary-dr-paul.html>>. Acesso em: 30 out.2017.

³³ O art. 1º da Convenção de 1951, que traz a definição do termo refugiado, expressamente prevê, no item A(1), que: A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de

reconhece o direito de gozar do *status* de refugiado àqueles que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951³⁴ e, temendo perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, se encontram fora do país de sua nacionalidade e não podem, ou não desejam, valer-se da proteção desse país, ou àqueles que, apátridas, se encontram fora do país, no qual tinham sua residência habitual, em decorrência de tais acontecimentos, não podem ou, devido ao referido temor, não querem voltar a ele³⁵.

Percebe-se ser requisito intrínseco ao conceito de refugiado, a localização do requerente fora do país de sua nacionalidade ou de sua residência habitual, sendo desnecessário que o motivo para tal deslocamento seja a existência de temor de perseguição ou de perseguição concreta³⁶.

Com efeito, a necessidade de demonstração de fundado temor de perseguição³⁷ como um dos motivos elencados no art. 1º da Convenção reflete a opção dos Estados pela inserção de um aspecto subjetivo ao conceito de refugiado. Além de expandir o campo de aplicação da Convenção, possibilitando a concessão de refúgio a um maior número de pessoas, essa condição preserva a soberania dos Estados, dando-lhes discricionariedade para reconhecer a satisfação desse requisito à luz do caso concreto. Na prática, proteger os refugiados é dever dos Estados, sobre os quais recai o ônus de estabelecer um procedimento para verificar se, de maneira individual ou coletiva, os requerentes de refúgio se enquadram na definição da Convenção³⁸.

Requisito essencial e inflexível, contudo, é a perda da proteção devida pelo país de nacionalidade ou de residência por aquele que visa a ser reconhecido como refugiado. É esse vácuo deixado pela ineficiência estatal que serve de estopim para a intercessão da comunidade internacional a fim de garantir a proteção jurídica daqueles desamparados.

outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

³⁴ Essa limitação temporal foi eventualmente objeto do Protocolo Relativo ao Estatuto de Refugiados de 1967 e é tratada neste trabalho mais adiante.

³⁵ Art. 1ª, A (2) da Convenção de 1951.

³⁶ GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The refugee in international law*. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2007. p. 63.

³⁷ Para fins de concessão de refúgio, o temor a que se refere o art. 1º, A (2) da Convenção de 1951 deve ser interpretado como "fundado temor". Isso porque, o texto original em inglês faz menção a "well-founded fear of persecution". Necessário, portanto, que o requerente comprove possuir fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas que o obriguem a deixar o país de sua nacionalidade ou de sua residência.

³⁸ UNHCR. *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol*. Genebra, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 30 out. 2017.

Apesar de a Convenção não delimitar a extensão da proteção jurídica a que os refugiados fazem jus, seu preâmbulo reconhece o caráter social e humanitário do problema do refúgio, reiterando o comprometimento das Nações Unidas com o princípio de que todos os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais³⁹.

Transparece, assim, uma conexão entre a perseguição de que trata a Convenção e o fracasso por parte dos Estados em assegurar aos seus cidadãos o pleno exercício dos direitos humanos básicos⁴⁰.

Outra dimensão importante da definição de refugiado encampada na Convenção diz respeito à limitação temporal nela prevista. Originalmente, a aplicação da Convenção estava restrita àqueles que se tornaram refugiados em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (Art. 1º, A (2)). Ademais, o artigo 1º (B) "a" facultava aos Estados restringir geograficamente as responsabilidades assumidas como signatários da Convenção aos "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa" (Art. 1º, B (1)).

Entretanto, o surgimento de novas ondas de refugiados ocasionadas por eventos ocorridos após 1º de janeiro de 1951 motivou a adoção do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados⁴¹ em 04 de outubro de 1967⁴².

Por meio desse Protocolo, os Estados signatários da Convenção, que tinham interesse em levantar a barreira temporal atrelada ao termo "refugiado", poderiam fazê-lo, dando alcance universal às garantias da Convenção⁴³, essas de observância obrigatória pelos signatários do Protocolo por força de seu artigo 1º, parágrafo 1º. Ressalva-se, todavia, não haver vinculação automática dos Estados signatários da Convenção de 1951 ao Protocolo, documento internacional independente, cuja adesão depende do cumprimento do procedimento descrito em seu artigo 5º⁴⁴.

³⁹ Esse princípio foi afirmado na Carta das Nações Unidas de 1945 e na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

⁴⁰ UNHCR. *The Refugee Convention 1951: the travaux preparatoires analysed with a commentary by Dr. Paul Weis*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoire-s-analysed-commentary-dr-paul.html>>. Acesso em: 30 out.2017.

⁴¹ Daqui para frente, Protocolo de 1967 ou Protocolo.

⁴² OHCHR. *Protocol relating to the status of refugees*. 1967. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/protocolrefugees.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

⁴³ A inexistência de limitação geográfica é a regra trazida no art. 1º do Protocolo de 1967 o qual, todavia, faz ressalva quanto às declarações já feitas pelos Estados Membros em virtude da faculdade que lhes foi dada no Artigo 1º, (B) "a" da Convenção de 1951.

⁴⁴ Artigo 5 (Adesão): O presente Protocolo ficará aberto à adesão de todos os Estados Membros na Convenção e qualquer outro Estado Membro da Organização das Nações Unidas ou membro de uma de suas Agências Especializadas ou de outro Estado ao qual a Assembleia Geral endereças um convite para aderir ao Protocolo. A

Durante o período de dezesseis anos em que a Convenção de 1951 permaneceu aplicável exclusivamente a eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, sua definição de refugiado serviu como base para a criação de instrumentos regionais sobre o assunto, dando início à fomação de um conjunto de normas internacionais o qual, tendo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 como núcleo, fundamenta a atuação tanto dos organismos internacionais quanto de seus Estados membros nos dias atuais.

É o que se passar a ver.

1.3. Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África (1969)

A Organização de Unidade Africana⁴⁵, criada em 25 de maio de 1963 em Adis Abeba, Etiópia, foi fundada no auge do processo de descolonização da África. Formalizada por trinta e dois países recém-independentes, tinha como objetivo lutar contra o colonialismo e promover a paz, a solidariedade e a união entre os novos países do continente africano⁴⁶.

À época, os esforços dos países membros OUA não se voltavam, de forma precípua, a questões relacionadas à garantia dos direitos humanos do povo africano. Apesar de o preâmbulo da Carta da OUA fazer menção expressa à adesão de seus países-membros aos valores entabulados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, esses eram vistos como meio para se alcançar um objetivo maior, qual seja: a união e consequente cooperação pacífica entre os Estados africanos⁴⁷

O artigo 2º da Carta da OUA⁴⁸, que lista os propósitos da Organização, corrobora essa assertiva. Silente quanto à proteção dos direitos humanos do povo africano, limita-se a reafirmar, como norte de atuação da OAU, o resguardo da soberania dos Estados e a promoção da

adesão far-se-á pelo depósito de um instrumento de adesão junto ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

⁴⁵ De agora em diante, OUA.

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Carta da Organização de Unidade Africana*. 1963. Disponível em: < https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-sl-oau_charter_1963_0.pdf > Acesso em: 29 out. 2017.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Article II 1. The Organization shall have the following purposes: (a) To promote the unity and solidarity of the African States; (b) To coordinate and intensify their cooperation and efforts to achieve a better life for the peoples of Africa; (c) To defend their sovereignty, their territorial integrity and independence; (d) To eradicate all forms of colonialism from Africa; and (e) To promote international cooperation, having due regard to the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights.

cooperação internacional por meio da harmonização das normas gerais aplicáveis aos campos da diplomacia, economia, educação, cultura, saúde, ciência, tecnologia e segurança⁴⁹.

Sob essa conjuntura, o crescente fluxo de pessoas deslocadas em território africano estava diretamente relacionado à preocupação da OUA em promover a independência das colônias africanas ainda subjugadas externamente à autoridade das metrópoles europeias ou sujeitas internamente à opressão advinda da dominação política realizada por uma minoria⁵⁰

Por conta das especificidades envolvendo os refugiados africanos desse tempo, decorrentes, principalmente, do processo de descolonização e da limitação temporal e territorial impostas à Convenção de 1951, as quais só seriam levantadas com o advento do Protocolo de 1967, a OUA direcionou seus esforços para a elaboração de um instrumento regional sobre o tema⁵².

O processo de elaboração⁵³ de tal documento foi árduo e longo. O primeiro esboço foi produzido em 1964 em Kampala (Uganda), sem sucesso. Posteriormente, outros esboços foram postos à discussão em Accra (Gana) em 1965, em Adis Abeba em 1966 e em Kinshasa (República Democrática do Congo), em 1967. Finalmente, em 1969, em sua quinta tentativa, os Estados concordaram com a redação da Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África⁵⁴, a qual foi adotada, em 10 de setembro de 1969, por quarenta e um países⁵⁵ e entrou em vigor em 1974.

⁴⁹ PURPOSES: Article II 2. To these ends, the Member States shall coordinate and harmonize their general policies, especially in the following fields: Political and diplomatic cooperation; Economic cooperation, including transport and communications; Educational and cultural cooperation; Health, sanitation and nutritional cooperation; Scientific and technical cooperation; and Cooperation for defence and security.

⁵⁰ A política do *apartheid*, introduzida na África do Sul em 1948 e vigente até 1994, é o exemplo mais conhecido da subjugação do povo africano à minoria branca e uma grande causa de produção de refugiados durante esse período. Nelson Mandela, laureado com o prêmio Nobel da Paz em 1993, tornou-se conhecido por sua luta contra o regime e foi eleito o primeiro presidente negro da África do Sul em 1994. Mais informações disponíveis em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:y3KwqdGpmG8J:www.history.com/topics/apartheid+&cd=15&hl=en&ct=clnk&gl=br&client=safari>>. Acesso em 29.10.2017.

⁵¹ SHARPE, Marina. Organization of African Unit and African Union Engagement with Refugee Protection: 1963-2011. *African Journal of International and Comparative Law*, v. 21, issue 01, p. 59-68, 2013. Disponível em: <<http://www.eupublishing.com/doi/abs/10.3366/ajicl.2013.0052>>. Acesso em: 30 out. 2017.

⁵² MURRAY, Rachel. Refugees and internally displaced persons and human rights: the African system. *Refugee Survey Quarterly*, v. 24, issue 2. p. 57. 2005.

⁵³ SHARPE, op. cit., nota 51.

⁵⁴ Daqui em diante, Convenção de 1969.

⁵⁵ Atualmente, dos cinquenta e quatro países africanos, quarenta e cinco ratificaram a Convenção de 1969. Informação disponível em: <<http://www.achpr.org/instruments/refugee-convention/ratification/>>. Acesso em 29 out. 2017.

Nesse ínterim, a Convenção de 1969 passou ostentar caráter complementar com relação às disposições previstas na Convenção de 1951, já que essas não estavam mais sujeitas a limitações temporais e territoriais desde 1967, tornando-se aplicáveis em território africano. De toda forma, os Estados-membros da OUA consideravam que as situações de refúgio pertinentes ao continente africano não eram suficientemente acobertadas pelos instrumentos internacionais então vigentes, em particular, pela própria Convenção de 1951, de modo que a adoção dessa não afastava a necessidade de confecção de um documento regional sobre o assunto⁵⁶.

Há de se ressaltar, todavia, que garantir o livre exercício de direitos básicos pelos refugiados era um objetivo secundário da Convenção 1969. Sua adoção, na verdade, teve como finalidade precípua garantir que os Estados-membros da OUA lidassem com assuntos relacionados a refúgio com segurança e de maneira pacífica, evitando-se, outrossim, tensões interestaduais entre os novos Estados soberanos⁵⁷.

Por conta disso, apesar de possibilitar a concessão de *status* de refugiado a um maior número de indivíduos, a Convenção de 1969 não se preocupou em fazê-lo sob a ótica dos direitos humanos, omissão essa remediada a partir da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul)⁵⁸, adotada em 1981, e do estabelecimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos com mandato amplo para promover, proteger e interpretar os direitos humanos encampados na Carta de 1981⁵⁹.

Dentre as inovações trazidas pela Convenção de 1969, merece destaque a expansão da definição de refugiado trazida na Convenção de 1951, estendendo àqueles deslocados de seu país por conta da ordem colonial dominante a possibilidade de concessão de refúgio⁶⁰. Segundo seu artigo I, item 2, o termo refugiado também abarca qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem

⁵⁶ MURRAY, op. cit., nota 52.

⁵⁷ ZIMMERMANN, Andrew (Editor). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. Regional Developments: Africa*. New York: Oxford University Press. 2011. p. 188.

⁵⁸ Daqui em diante, Carta de 1981. Disponível em: <http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>. Acesso em 29 out. 2017.

⁵⁹ BEKKER, Gina. The protection of asylum seekers and refugees within the African regional human rights system. *African Human Rights Law Journal*, 2013, p.09.

⁶⁰ MURRAY, op. cit., nota 52.

nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio em lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade⁶¹.

A introdução desse critério objetivo, para fins de concessão de refúgio, afasta os elementos subjetivos trazidos na definição da Convenção de 1951, que dão aos Estados, de certa forma, discricionariedade no que tange à concessão de refúgio e, por consequência, aumentam as chances de discriminação durante esse procedimento⁶².

A despeito dos motivos que levaram à sua adoção, a Convenção de 1969 foi considerada o documento de caráter regional de maior relevância para o direito dos refugiados desde a Convenção de 1951, pois previu uma abordagem coerente e humanitária para lidar com os assuntos relacionados ao refúgio na África, invocando a solidariedade e a cooperação internacional como elementos necessários para que se lograsse superar os desafios apresentados nessa área.⁶³

Quinze anos depois de sua elaboração, a Convenção de 1969 serviu de inspiração para a expansão da definição de refugiado adotada em outro documento regional, dessa vez, na América Latina: a Declaração de Cartagena de 1984⁶⁴.

1.4. Declaração de Cartagena de 1984 sobre asilo e proteção dos refugiados na América Latina

A região da América Latina, em particular a América Central⁶⁵, foi palco de disputas entre os Estados Unidos e a União Soviética nas décadas de 1970 e 1980. Com o envolvimento das grandes potências da Guerra Fria, conflitos inicialmente motivados por desigualdades sociais

⁶¹ ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África*. 1969. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶² SHARPE, Marina. The 1969 African Refugee Convention: innovations, misconceptions, and omissions. *McGill Law Journal*, v. 58, n. 1, p. 103, 2012.

⁶³ ZIMMERMANN, op. cit., p. 186.

⁶⁴ Ibid., p. 203.

⁶⁵ JUBILUT, Liliانا Lyra, MADUREIRA, Andre de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 22, p. 18, Jul/Dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a02.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

e pela busca de melhores condições de vida ganharam contornos político-ideológicos⁶⁶. criando condições ideais para a ascensão de governos ditatoriais envolvidos em perseguições políticas e em violações sistemáticas, generalizadas e recorrentes dos direitos humanos de seus cidadãos⁶⁷.

Diante desse quadro de instabilidade jurídica e política, estima-se que mais de dois milhões de indivíduos tenham sido forçados a se deslocar entre fronteiras ou dentro de seu próprio país, caracterizando uma verdadeira crise humanitária⁶⁸, a qual exigia uma atuação unificada na busca de soluções por parte do Acnur e dos países daquela região.

Sendo assim, em novembro de 1984, na cidade de Cartagena das Índias, Colômbia, foi adotada a Declaração de Cartagena sobre asilo e proteção dos refugiados na América Latina⁶⁹. Inspirada na tradição latinoamericana de concessão de asilo, ratificou o compromisso dos governos da América Latina e do Caribe de empregar uma abordagem humanitária para lidar com o instituto de refúgio, reconhecendo tratar-se de matéria que envolve pessoas em situação de extrema vulnerabilidade.

Na esteira da Convenção de 1969, a Declaração de 1984 expandiu o conceito de refugiados trazido na Convenção de 1951, complementando-o, a fim de abarcar as situações de refúgio próprias da região. Nesse sentido, a terceira conclusão adotada no Cólóquio recomendou que a definição de refugiado na região, além de possuir os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considerasse também como refugiados as pessoas que tenham fugido de seus países de origem porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas em decorrência de violência generalizada, de agressão estrangeira, de conflitos internos, de violação maciça dos direitos humanos ou de outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública⁷¹.

A despeito de possuir, formalmente, caráter não-vinculante, a Convenção de 1984 buscou consolidar um padrão de tratamento de refugiados na América Latina por meio de

⁶⁶ SPINDLER, William. The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity. *Forced Migration Review*, v. 24, p. 64, 2005. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/sudan/spindler.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

⁶⁷ JUBILUT, MADUREIRA, op. cit., nota 65.

⁶⁸ SPINDLER, op. cit., nota 66.

⁶⁹ ACNUR. *Declaração de Cartagena*. 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 30 out. 2017.

⁷⁰ Daqui em diante, Declaração de 1984.

⁷¹ UNHCR, op. cit., nota 38.

costumes, externalizando seu espírito de solidariedade e de cooperação, a nível regional, na repartição da responsabilidade decorrente das adversidades atreladas ao instituto do refúgio.

De todo modo, suas disposições informam a política interna de vários países⁷² no que concerne ao tratamento dado a tal instituto⁷³, inclusive aquela adotada no Brasil, uma vez que a Lei nº 9.474/1997⁷⁴, conhecida como Estatuto do Refugiado, acolhe a definição estendida de refugiado prevista na Declaração de 1984.

⁷² Atualmente, países como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru e Uruguai já incorporaram a definição de refugiado estampada na Declaração de 1984 em sua legislação interna. A lista completa desses países está disponível em: <<http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/paises-que-incorporan-la-definicion-de-refugiado-establecida-en-la-declaracion-de-cartagena-en-su-legislacion-nacional/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

⁷³ ONUBR. *Trinta anos após Declaração de Cartagena para os Refugiados, ONU inicia consulta sobre o tema*. 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/trinta-anos-apos-declaracao-de-cartagena-para-os-refugiados-onu-inicia-consulta-sobre-o-tema/>>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁷⁴ 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.

2. REFUGIADOS COMO SUJEITOS DE DIREITO NO BRASIL: O VANGUARDISMO DA LEI Nº 9.474/97

Nas duas décadas subsequentes à ratificação e à incorporação da Convenção de 1951 pelo Brasil, ocorridas, respectivamente, em 15 de novembro de 1960 e em 28 de janeiro de 1961⁷⁵, pouca foi a relevância dada a problemas relacionados ao refúgio pelos governos da época. Em verdade, o regime de exceção que assolou o Brasil após 1964 era grande causa de deslocamento forçado, impulsionando o êxodo de milhares de cidadãos para o exterior em busca de refúgio e atrasando o desenvolvimento de políticas de proteção internacional de refugiados no país.

2.1. A Lei nº 9.474/1997 e a criação do Comitê Nacional para Refugiados (Conare)

Com o declínio do regime militar e o subsequente crescimento do papel do Brasil no diálogo internacional sobre refúgio, notadamente após a adoção da Declaração de Cartagena de 1984, o Acnur se instalou oficialmente no país em 1982⁷⁶. Nesse primeiro momento, iniciam-se tratativas voltadas a derrubar a reserva geográfica assumida pelo Brasil quando da ratificação da Convenção de 1951, a qual restringia a concessão de *status* de refugiado no país apenas a vítimas de perseguições ocorridas no continente europeu.

O resultado dessas longas, mas bem-sucedidas, negociações, concretizou-se na promulgação do Decreto nº 98.602/1989, que alterou o art. 1º do Decreto 50.215/1961 a fim de tornar aplicável ao Brasil o disposto na Seção B.1 (b), do art. 1º da Convenção de 1951⁷⁷. Demais disso, a expansão do alcance da Convenção de 1951 a indivíduos perseguidos de qualquer nacionalidade propiciou a adesão plena do Brasil à Declaração de Cartagena, permitindo o

⁷⁵ A Convenção de 1951 foi promulgada no *Decreto 50.215* de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

⁷⁶ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Organizador). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Acnur. Brasília, Acnur, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/livrorefugiobrasil.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2018. p. 18.

⁷⁷ Assim dispõe o art. 1º, B.1 (b) da Convenção de 1951: "Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1o de janeiro de 1951", do art. 1o, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de (...) ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1o de janeiro de 1951 na Europa ou alhures". Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 18 jan. 2018.

reconhecimento de refugiados advindos de países da América que se enquadrassem ou na definição da Convenção de 1951 ou naquela prevista na Declaração de 1984.

O restabelecimento da democracia, em especial a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 10 de maio de 1988, e a subsequente estabilidade política, implicou nova fase no tratamento dado pelo governo brasileiro ao instituto do refúgio.

A Portaria 394⁷⁸, editada pelo Ministério da Justiça em 1991, regulamentou a dinâmica processual para o reconhecimento da condição de refugiado dentro do país, dando ao Ministério das Relações Exteriores a competência para conceder esse *status* e para emitir um visto temporário para os refugiados. Após, a decisão deveria ser transmitida ao Ministério da Justiça para publicação no Diário Oficial da União. Munido dessa publicação oficial, o refugiado poderia, então, requerer, junto à Polícia Federal, a emissão da Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE), a qual autorizava sua permanência legal no país, bem como a expedição da Carteira de Trabalho⁷⁹.

Na prática, ficava a cargo do Acnur conduzir entrevistas com os requerentes e decidir pela concessão ou não de refúgio⁸⁰. O Ministério das Relações Exteriores limitava-se a formalizar essa decisão, permitindo a subsequente expedição dos documentos necessários para a permanência regular dos refugiados no país. Em explícito descaso com os direitos básicos fundamentais dos indivíduos acolhidos, desse ponto em diante, o governo não oferecia qualquer assistência aos refugiados, ignorando eventuais problemas de saúde, traumas psíquicos ou desconhecimento da língua portuguesa como obstáculos para a aclimatização dessas pessoas no país.

Com o aumento do número pedidos de refúgio a partir de 1993, as limitações do tratamento meramente processual dado a esse instituto pela Portaria Interministerial 394 tornaram-se evidentes. Mais do que estabelecer o procedimento a ser seguido para concessão de refúgio, era primordial elaborar lei específica sobre o tema, incorporando os mecanismos da Convenção de 1951. Outrossim, era preciso definir o conceito de refugiado no Brasil e detalhar o

⁷⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Portaria nº 394*. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1126559/pg-5-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-07-1991>>. Acesso em: 20 jan 2018.

⁷⁹ MILESI, Rosita. *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília, novembro de 2003. CSEM/IMDH. São Paulo: Loyola. p.124.

⁸⁰ BARRETO, op. cit., nota 76.

processo de reconhecimento desse *status*, de sua perda e de sua manutenção no país, além de pormenorizar os direitos a ele vinculados⁸¹.

Em resposta a esse vácuo legislativo, editou-se a Lei nº 9.474⁸² de 22 de julho de 1997. Considerada pela ONU como uma das leis mais modernas e abrangentes sobre o assunto⁸³. Ela define os mecanismos para a implementação da Convenção de 1951 e cria o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão nacional democrático, de deliberação coletiva, que atua no âmbito do Ministério da Justiça, cujas atribuições incluem: analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado e orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados⁸⁴.

Apesar de funcionar sob o abrigo do Ministério da Justiça, a composição do Conare reflete a complexidade do tema do refúgio, assim como a imperiosa necessidade de realização de um trabalho conjunto entre os órgãos do governo e as organizações do terceiro setor.

Com efeito, o art. 14⁸⁵ do Estatuto prevê que o Conare será constituído por um representante do Ministério da Justiça (que presidirá), do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Ministério do Desporto. Ademais, contará com um representante do Departamento da Polícia Federal e de organização não-governamental que se dedique a atividades de assistência e de proteção aos refugiados do país. O Acnur, por seu turno, terá um representante como membro convidado, com direito à voz, mas sem direito ao voto.

O Estatuto determina, ainda, ser de incumbência do Presidente da República, mediante proposta do Ministro da Justiça, designar e dispensar os membros, titulares e suplentes, que compõem esse órgão, incluindo o dirigente da organização não-governamental⁸⁶.

Quanto às decisões de concessão de refúgio, estas são consideradas meramente declaratórias⁸⁷ e não comportam recurso⁸⁸. No caso de decisão negativa, a Lei⁸⁹ traz a

⁸¹ *Ibid.*, p. 19.

⁸² De agora em diante, Estatuto do Refugiado ou Estatuto.

⁸³ BARRETO, *op. cit.*, nota 76.

⁸⁴ BRASIL. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 07 jul. 2019.

⁸⁵ *Ibid.*, art. 14.

⁸⁶ BRASIL. *Regimento interno do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE*. Disponível em: < <http://www.refworld.org/pdfid/54e742a04.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2018.

⁸⁷ BRASIL, *op. cit.*, nota 84.

possibilidade de o requerente recorrer ao Ministro da Justiça, sendo deste a palavra final quanto à concessão ou não de refúgio.

Uma vez aceito o pedido de refúgio, deverá o Conare notificar o solicitante e o Departamento da Polícia Federal para que sejam tomadas as medidas administrativas cabíveis. A partir desse momento, o requerente, seu cônjuge, ascendentes, descendentes e demais membros do grupo familiar dele dependentes economicamente, desde que presentes em território nacional⁹⁰, gozarão do *status* de refugiado e estarão sujeitos aos efeitos jurídicos⁹¹ a ele atrelados⁹².

2.2. Efeitos jurídicos da concessão de refúgio no Brasil

O Estatuto do Refugiado concede ao solicitante de refúgio e a seu grupo familiar, a partir do preenchimento do termo de solicitação de refúgio na Polícia Federal e até a decisão final do Conare acerca da procedência ou não do pedido, o direito de permanecer legalmente em território nacional⁹³, sujeitando-os à legislação sobre estrangeiros⁹⁴, no que couber.

Apresentada a solicitação de refúgio na Polícia Federal, os requerentes recebem o denominado Protocolo Provisório, espécie de documento temporário de identidade, válido por um ano e renovável até a decisão do Conare acerca da procedência ou não do pedido de refúgio⁹⁵. Além de servir de prova da situação migratória regular do requerente, o Protocolo Provisório

⁸⁸ Trata-se de interpretação a *contrario sensu* do que dispõe o art. 29 da Lei nº 9.474/1997. Esse dispositivo não faz menção ao cabimento de recurso na hipótese de acolhimento do pedido de refúgio, mas é claro ao prever o direito de o requerente recorrer ao Ministro da Justiça quando a decisão de primeira instância lhe for desfavorável.

⁸⁹ "No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação."

⁹⁰ BRASIL, op. cit., nota 84.

⁹¹ Ibidem.

⁹² O art. 1º da Resolução Normativa nº 04, de 1º de dezembro de 1998, do Conare, faculta a extensão dos efeitos da condição de refugiados a título de reunião familiar, nos moldes trazidos no art. 2º da lei 9474/1997. Tal resolução está disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucao-normativa-conare-no-04-1998>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

⁹³ O art. 8º da Lei nº 9.474/1997 garante que o ingresso irregular do solicitante no território nacional não o impede de solicitar refúgio às autoridades competentes.

⁹⁴ Atualmente, a lei aplicável ao estrangeiros no país é a Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017, que revogou o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980).

⁹⁵ ACNUR. *Cartilha para Solicitantes de refúgio no Brasil: procedimentos, decisão dos casos, direitos e deveres, informações e contatos úteis*. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documents/portugues/Publicacoes/2015/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil_2015>. Acesso em: 22 jan 2018.

permite a obtenção de Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a expedição de carteira de trabalho provisória para o exercício de atividade remunerada no país aos maiores de quatorze anos⁹⁶.

Por seu turno, a decisão final que declara a condição de refugiado garante ao beneficiário, nos termos do art. 6º Lei nº 9.474/1997 e em consonância com a Convenção de 1951 (arts. 26, 27 e 28), além da expedição da carteira de trabalho definitiva, a emissão de cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica (Registro Nacional de Estrangeiros - RNE) e de documento de viagem⁹⁷. Em contrapartida, o refugiado deverá observar os deveres a que estão sujeitos os estrangeiros no Brasil, cabendo-lhe acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública (art. 5º, Lei nº 9.474/1997).

Relevante destacar que, no Brasil, os refugiados têm acesso igualitário aos direitos sociais, civis, econômicos e culturais garantidos aos cidadãos brasileiros pela Constituição Federal⁹⁸. Assim, poderão frequentar escolas públicas durante o ensino fundamental e médio e participar de programas públicos de capacitação técnica e profissional. Também poderão tentar acesso às instituições de ensino superior ou por meio do vestibular ou por meio de programas de ingresso especiais para refugiados⁹⁹.

Essa preocupação em garantir o acesso dos refugiados a instituições de ensino fundamental, médio e superior é um exemplo do moderno tratamento dado pelo país a questões relacionadas ao refúgio e está em harmonia com o quarto objetivo de desenvolvimento sustentável adotado pela ONU em 2015¹⁰⁰, qual seja, acesso universal à educação de qualidade¹⁰¹.

⁹⁶ A Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso XXXIII, proíbe o exercício de atividade assalariada aos menores de quatorze anos.

⁹⁷ Conforme dispõe o art. 43, Lei nº 9.474/1997: o reconhecimento da condição de refugiado implica, ainda, flexibilização da necessidade de apresentação de documentos emitidos por seu país de origem ou por suas representações diplomáticas ou consulares.

⁹⁸ Os direitos políticos, de votar e ser votado, são exceção. A Constituição Federal reserva o exercício desses direitos exclusivamente a brasileiros natos, conforme art. 12, §3º; art. 14, §§ 2º e 3º, inciso I.

⁹⁹ ACNUR, op. cit., nota 95.

¹⁰⁰ Em 1º de janeiro de 2016, os dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (17 Sustainable Development Goals ou SDGs), adotados em 2015 pela Cúpula da ONU, passaram a vigorar. Pelos próximos quinze anos, os países deverão atuar a fim de atingir esses objetivos, aplicáveis de maneira universal e igualitária a todos os indivíduos ao redor do mundo. Sob uma perspectiva macro, busca-se erradicar todas as formas de pobreza através de desenvolvimento econômico e de programas sociais os quais visam a combater problemas relacionados a acesso à educação, saúde, postos de trabalho, dentre outros. Informações disponíveis em: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>> Acesso em: 22 jan 2018.

¹⁰¹ O acesso dos refugiados ao sistema educacional dos países de refúgio é, especialmente em países de baixa renda, limitado. De acordo com dados da ONU, o acesso de refugiados à educação é inversamente proporcional a sua idade. Assim, enquanto 61% dos refugiados frequentam o ensino fundamental (contra 91% das crianças a nível mundial),

Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro traz a possibilidade de o refugiado, que pretenda permanecer em território nacional, apresentar pedido de residência permanente junto à Polícia Federal, desde que preenchido um dos seguintes requisitos¹⁰²: tenha residência no país há pelos menos quatro anos na condição de refugiado ou asilado; seja profissional qualificado e contratado por instituição instalada no país; seja profissional com capacitação reconhecida por órgão da área pertinente ou tenha estabelecido negócio resultante de investimento de capital próprio e que satisfaça os objetivos estabelecidos na Resolução Normativa nº 04 do Conselho Nacional de Imigração¹⁰³.

Quanto à possibilidade de expulsão do território nacional, essa é vedada expressamente no art. 36 da Lei nº 9.474/97, exceto se motivada por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. De toda forma, mesmo quando houver causa para expulsão, deverá ser observado o princípio do *non-refoulement*, ou seja, o refugiado não poderá ser encaminhado a país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco¹⁰⁴.

Por fim, os arts. nº 33 e nº 35 do Estatuto, ao tratarem de eventual conflito entre o instituto do refúgio e da extradição, fazem prevalecer aquele em detrimento deste. Enquanto a solicitação de refúgio suspende, até a decisão definitiva, o seguimento de qualquer pedido de extradição, administrativo ou judicial¹⁰⁵, o reconhecimento definitivo da condição de refugiado obsta o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio¹⁰⁶.

apenas 23% dos refugiados adolescentes estão matriculados no ensino médio (ou equivalente), contra 84% dos adolescentes a nível mundial. Informações disponível em: < <http://www.unhcr.org/left-behind/>> Acesso em 22 jan 2018.

¹⁰² BRASIL. *Resolução normativa nº 06*, de 21 de agosto de 1997. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/Estrangeiros/tmp/Resoluções%20Normativas%20do%20Conselho%20Nacional%20de%20Imigração/Resolução%20Normativa%20Nº%2006.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

¹⁰³ CONSELHO NACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Resolução Normativa Conselho Nacional de Imigração nº 84*. Disponível em: <<http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2009all/022009/Diversos/res84.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2018. Ressalva-se que tal resolução foi alterada pela Resolução Normativa CNIg nº 91/2010, disponível em: < http://www.veritae.com.br/lex-5110BF3C-850E57F3B739/1993_149_17-11-10_trabalho.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

¹⁰⁴ BRASIL, op. cit. nota 92.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

2.3. Soluções duráveis, o Plano de Ação do México e o programa regional de reassentamento solidário

A situação de refúgio é, ou ao menos deveria ser, caracterizada pela transitoriedade. Trata-se de situação temporária, que propõe um país a garantir proteção física e jurídica a indivíduos cujo Estado de origem é incapaz de oferecer. Contudo, o abrigo oferecido por Estados hospedeiros acarreta despesas significativas relacionadas à manutenção e à efetivação dos direitos previstos na Convenção de 1951, principalmente quando se protrae ao longo do tempo.

Apesar de a estrutura internacional do instituto do refúgio estar alicerçada nos pilares da solidariedade e do *burden sharing*, na prática, são os países mais pobres os maiores receptores de refugiados. A título de exemplo, na primeira metade de 2016, 1,5 milhão de pessoas cruzaram fronteiras internacionais. Desse número, metade fugiu do conflito da Síria diretamente para países próximos da região: Jordânia, Líbano, Egito e Turquia, sendo esse o país que mais recebeu refugiados no total: 2,8 milhões até meados de 2016¹⁰⁷.

Diante dessa desesperançosa situação fática e do crescente número de situações prolongadas de refúgio¹⁰⁸, a busca por meios de implementar soluções permanentes para minimizar o problema dos refugiados cresce. Tradicionalmente, há três soluções duráveis: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento¹⁰⁹.

A repatriação voluntária, solução durável por excelência, permite o retorno dos indivíduos refugiados e de seus familiares ao seu país de origem. Uma vez cessadas as hostilidades que motivaram sua saída, não haveria mais obstáculos que os impedissem de retornar ao local de sua residência habitual, retomado e reconstruindo a vida que levavam antes de serem perseguidos. Entretanto, essa decisão deve ser feita pelo próprio refugiado e depende do

¹⁰⁷ UNHCR. *Poorer countries host forcibly displaced port shows*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2017/2/58b001ab4/poorer-countries-host-forcibly-displaced-report-shows.html>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

¹⁰⁸ As situações prolongadas de refúgio ou *protracted refugee situations* são aquelas nas quais refugiados (25.000 ou mais) se encontram em um estado de limbo permanente e insolúvel, por mais de cinco anos. Suas vidas já não estão mais em risco, mas seus direitos básicos não lhes são assegurados. A título de exemplo, o maioria dos 75.018 refugiados congolezes em Ruanda fugiram de seu país de origem, a República Democrática do Congo, em 1996 e, até hoje, estão confinados nos cinco campos de refugiados localizados naquele país: Gihembe, Kigeme, Kiziba, Nkamira e Nyabibeke. Informação disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2009/10/4add7fd9/unhcr-rwanda-look-enduring-solution-protracted-refugee-situation.html>>, <<http://www.irinnews.org/report/97742/congolese-refugee-camps-rwanda-“full”>> e <<http://data.unhcr.org/drc/country.php?id=182>> Acesso em: 05 fev. de 2018.

¹⁰⁹ Essas soluções de longo prazo constam no mandato do Acnur. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4d944e589.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2018.

engajamento do Estado de origem na promoção de políticas de reintegração de seus próprios cidadãos¹¹⁰.

De acordo com a lei brasileira, que trata da da repatriação como solução durável no art. nº 42 do Estatuto do Refugiado, cessadas as hostilidades que determinaram o refúgio, os refugiados não poderão recusar a proteção do país de que são nacionais, sendo, via de regra, obrigados a retornar ao seu país de origem. Todavia, eventual repatriação forçada parece ir de encontro com os atuais princípios norteadores da política migratória brasileira, em especial, a observância do disposto em tratado (art. 3º, XVIII, Lei nº 13.445/2017), já que a Convenção de 1951 é pautada, dentre outros, no princípio do *non-refoulement*.

A integração local no país de refúgio surge como uma solução alternativa para aqueles incapazes de retornar ao seu país de origem via repatriação voluntária. Prevista nos arts. 43 e 44 do Estatuto do Refugiado, essa solução possibilita aos refugiados contribuir social e economicamente com o Estado anfitrião (*host country*). Afasta-se, assim, o caráter oneroso associado à concessão de refúgio, possibilitando a assimilação dos refugiados, os quais poderão auxiliar no desenvolvimento e no crescimento desse país. Ademais, a integração local facilita o exercício pleno de direitos básicos como a liberdade de ir e vir e o acesso à educação, à saúde e ao mercado de trabalho, por aqueles que, antes, eram acobertados pelo instituto do refúgio¹¹¹.

O reassentamento emerge, por sua vez, como a terceira solução duradoura. Verdadeira externalização do princípio da solidariedade internacional e do *burden sharing*¹¹², alivia a sobrecarga imposta aos primeiros países de refúgio, possibilitando a transferência do refugiado a um terceiro país, no qual se instalará permanentemente, sendo-lhe oferecida proteção física e jurídica, incluindo acesso a direitos civis, políticos, culturais, econômicos e sociais, similares àquelas de que gozam os nacionais do Estado de reassentamento¹¹³.

Não obstante ser uma alternativa atraente para refugiados, poucos são os países dispostos a integrar e a acolher, de modo definitivo, esse grupo¹¹⁴. Segundo dados do Acnur, no

¹¹⁰ ACNUR. *Voluntary repatriation*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/voluntary-repatriation-49c3646cf.html>> Acesso em: 05 fev. 2018.

¹¹¹ LOW, Ana. Local integration: a durable solution for refugees?. *Forced Migration Review*. May 2006. 25 ed. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/peopletrafficking/low.html>> Acesso em: 05 fev. 2018.

¹¹² No ordenamento pátrio, esse instituto é tratado nos arts. 45 e 46 do Estatuto do Refugiado.

¹¹³ UNCHR. *Resettlement*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/resettlement.html>> Acesso em: 07 fev. 2018.

¹¹⁴ Desde 1999, o Brasil faz parte do programa de reassentamento gerido pelo Acnur. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/resettlement/3cf382804/resettlement-brazil-prepared-conare-government-brazil.html>> Acesso em: 07 fev. 2018

final de 2016, havia 17,2 milhões de refugiados sob a guarda da ONU. Todavia, apenas 1% desse número foi beneficiado pelo programa de reassentamento¹¹⁵.

Na América Latina, o reassentamento ganhou destaque em 2004, durante a comemoração do 20º aniversário da Declaração de Cartagena. Nessa oportunidade, 20 países latinoamericanos, dentre os quais o Brasil, assinaram o chamado Plano de Ação do México (PAM).

Com intuito de consolidar estratégias a fim de superar os desafios concernentes à situação dos refugiados na região, notadamente, daqueles assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e dos cidadãos colombianos localizados na zona fronteira da Colômbia com Equador, Panamá e Venezuela, em sua maioria sem documentos e vulneráveis¹¹⁶, o PAM trouxe, como um de seus principais vetores, o inovador conceito de reassentamento solidário.¹¹⁷

De caráter eminentemente humanitário, o mecanismo de reassentamento solidário visa a facilitar a reintegração de refugiados que permanecem sob ameaça no país anfitrião ou que não lograram integrar-se de maneira satisfatória no primeiro país de refúgio. Proposto pelo Brasil como meio de cooperação internacional sul-sul, surge com o objetivo precípua de melhor distribuir o contingente humano deslocado pelo conflito na Colômbia, o qual, até então, estava concentrado em países como Costa Rica, Equador, Panamá e Venezuela¹¹⁸.

No Brasil, o programa de reassentamento solidário é exercido em conjunto pelo governo brasileiro, pelo Acnur e por integrantes da sociedade civil. Trata-se de outro exemplo de aplicação de soluções integradas ao pleito dos refugiados, a fim de garantir a proteção de seus direitos fundamentais básicos¹¹⁹.

Na prática, o programa de reassentamento solidário teve seu desenvolvimento dificultado pelos desafios inerentes a um país em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Por

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ ACNUR. *Plano de Ação do México*, 2004. p. 09. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico Acesso em: 27 jan. 2018.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Idem. *O ACNUR no Brasil*. Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/index.php?id=245%27A=0> > Acesso em: 21 mai. 2018.

¹¹⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Refugiados - saiba como funciona o reassentamento solidário*. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/399049-REFUGIADOS--SAIBA-COMO-FUNCIONA-O-REASSEMENTO-SOLIDARIO-\(05%2752%22\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/399049-REFUGIADOS--SAIBA-COMO-FUNCIONA-O-REASSEMENTO-SOLIDARIO-(05%2752%22).html)> Acesso em: 21 mai. 2018.

exemplo, os relatos dos cento e oito palestinos que chegaram ao Brasil entre setembro e novembro de 2007, e que foram reassentados por meio do Programa de Reassentamento Solidário, demonstraram seu descontentamento com o país, já que as promessas que lhes foram feitas, quais sejam, de emprego, de assistência médica e de aprendizado da língua, na prática, não foram satisfatoriamente cumpridas¹²⁰.

Apesar das adversidades enfrentadas durante os primeiros anos do programa, o país continua buscando formas de aprimorar os meios de assistência e a integração de refugiados. Motivados pela adoção do Plano de Ação do Brasil¹²¹ em 2014, o Ministério da Justiça e o Acnur firmaram parceria a fim de, juntos, trabalharem na articulação de programas de acolhida, proteção, assistência, integração e sensibilização de refugiados, inclusive daqueles que se beneficiam do Programa de Reassentamento Solidário¹²².

De um modo geral, os países da América Latina, com o Brasil à frente, seguem em busca de meios inovadores e eficazes para lidar com o instituto do refúgio, sempre com base no princípio da solidariedade e do *burden sharing*.

Há, contudo, casos em que esses princípios são colocados em xeque.

2.4. Teoria versus Prática: o caso Cesare Battisti e o controle judicial das decisões de refúgio pelo Supremo Tribunal Federal

No Brasil, o art. 102, I, g, da Constituição Federal (CRFB/88) confere ao Supremo Tribunal Federal (STF) competência originária para processar e julgar extradição solicitada por Estado estrangeiro. Durante a vigência da Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), seu art. 83 corroborava essa previsão, condicionando a concessão de extradição à prévia manifestação, de caráter irrecorrível, do plenário do STF acerca de sua legalidade e procedência.

O reconhecimento da condição de refugiado, por sua vez, é revestido de caráter administrativo, ostentando natureza jurídica de ato administrativo vinculado, já que, verificada

¹²⁰ BARBOSA, Joelma Carmo de Melo. *Reassentamentos urbanos de imigrantes palestinos no Brasil: um estudo de caso no "campo" de Brasília*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010, p. 64-65.

¹²¹ ACNUR, *Declaração do Brasil*. Brasília, 2014. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documento s/BDL/2014/9866.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866](https://www.acnur.org/fileadmin/Documento%2FBDL%2F2014%2F9866.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866)> Acesso em: 10 ago. 2019.

¹²² BRASIL. Ministério da Justiça. *Acordo entre MJ e Acnur reforça políticas de assistência e integração de refugiados no Brasil*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/acordo-entre-mj-e-acnur-reforca-politicas-de-assistencia-e-integracao-de-refugiados-no-brasil>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

uma das hipóteses do art. 1º da Lei nº 9.474/1997, compete ao Conare ou ao Ministro da Justiça, órgãos do Poder Executivo, conceder refúgio ao requerente (art. 12, inciso I, Lei nº 9.474/1997).

Todavia, os institutos da extradição e do refúgio por vezes se intercessionam, dando ensejo a aparente conflito de competência entre órgãos administrativos e judiciários. Isso porque, quando houver, paralelamente ao processo administrativo de concessão de refúgio, pedido de extradição protocolado junto ao órgão jurisdicional competente (STF), esse deverá ficar suspenso até a decisão definitiva daquele (art. 34 do Estatuto do Refugiado). Caso a solicitação de refúgio seja acolhida, ela obstará o seguimento de pedido de extradição relacionado aos fatos embasadores do pedido de refúgio (art. 33, Estatuto do Refugiado).

Na extradição nº 1.008¹²³, o STF lidou com o primeiro caso, na história constitucional do país, de concessão administrativa de refúgio a extraditando. Na oportunidade, o Tribunal reconheceu como válida a Lei nº 9.474/1997, que reserva ao Poder Executivo o poder privativo de concessão de asilo ou refúgio. Além disso, ao plenário da Suprema Corte foi submetida a questão sobre se o ato de concessão de refúgio pelo Conare inviabiliza, em definitivo, a apreciação do pleito extradicional pelo STF¹²⁴ (art. 33, da Lei nº 9.474/1997).

Reconhecendo tratar-se, precipuamente, de questão relacionada ao princípio da separação de poderes e da vinculação do STF à decisão administrativa de órgão do Poder Executivo, posicionou-se o STF, em acórdão redigido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, pela validade do art. 33 da Lei nº 9.474/1997. Dessa forma, o reconhecimento da condição de refugiado por órgão do Poder Executivo elidiria processo de extradição, desde que existisse correlação entre a motivação da concessão de refúgio e o objeto da extradição¹²⁵, sem que isso significasse invasão na esfera de competência do Poder Judiciário.

Vencido, na ocasião, o Ministro Gilmar Mendes, relator, que defendia uma calibração da aplicação do art. 33 da Lei nº 9.474/1997, para dar-lhe interpretação conforme o art. 5º, LII e art. 102, I, g, ambos da CRFB/88. Segundo o Relator¹²⁶, diante da impossibilidade de dissociação do prosseguimento do pedido extradicional da análise, pelo STF, da ocorrência, ou não, de crimes de

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Extradição. nº 1.008*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=479118>>. Acesso em 21 mai. 2018.

¹²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11 ed. São Paulo: Saraiva. 11. ed. 2016, p. 233.

¹²⁵ *Ibid.*, p.258.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 542. Ver também: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ext. nº 1.008*. p. 246, 247 e 250. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=A C&docID=479118>> Acesso em: 21 mai. 2018.

natureza política, não seria constitucionalmente adequado condicionar o prosseguimento do pleito extradicional, de maneira absoluta e generalizada, à deliberação administrativa do Conare. Por conta disto, a extradição somente poderia ser obstada nos casos em que fosse imputado ao extraditando crime político ou de opinião.

Quanto à definição de crime político ou de opinião, essa já havia sido objeto de deliberação pelo STF na Extradicação nº 615. Ciente de que a Constituição¹²⁷ não conceituou crime político, esse Tribunal, com respaldo no disposto no art. 77, §§1º e 2º do Estatuto do Estrangeiro, o qual lhe atribuía competência exclusiva para apreciar o caráter da infração embasadora do pedido de extradição, reafirmou sua competência para examinar a configuração ou não, de crime político, aplicando, para tanto, o sistema da principalidade ou da preponderância¹²⁸.

Em suma, o crime político, por si só, não impediria a concessão de extradição em duas hipóteses: quando o fato criminoso principal fosse também delito comum ou, em havendo conexão entre crime político e crime comum¹²⁹, este preponderasse sobre aquele¹³⁰.

Diante dessa conjuntura de precedentes, o STF julgou, em 16 de dezembro de 2009, o pedido de Extradicação nº 1.085, cujo extraditando era Cesare Battisti. Por cinco votos contra quatro, o Tribunal superou o entendimento adotado na Extradicação nº 1.008 e deferiu o pedido extradicional¹³¹.

O caso: em 1993¹³², Cesare Battisti, nacional italiano, foi condenado à revelia pela Corte de Apelações de Milão à pena de prisão perpétua¹³³ pela prática de quatro homicídios: do agente

¹²⁷ O Estatuto do Estrangeiro, vigente à época dos fatos, não trouxe definição de crime político, atribuindo ao STF competência exclusiva para apreciar o caráter da infração (art. 77, §2º). Tanto a nova lei de imigração (Lei nº 13.445/2017) quanto seu decreto regulamentador (Decreto nº 9.199/2017) tampouco definem esses crimes, repetindo as disposições legais da legislação que lhe antecedeu. Nesse sentido, ver art. 77, Lei nº 6.815/80; art. 82, Lei nº 13.445/2017 e art. 267, Decreto nº 9.199/2017.

¹²⁸ BRASIL. *Extradicação nº 615*. Supremo Tribunal Federal. p. 133. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324821>> Acesso em: 14 fev 2018. Ver também: MENDES, BRANCO, op. cit., p. 542.

¹²⁹ O critério da preponderância foi reafirmado e aplicado na *Extradicação nº 694*. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324883>> Acesso em: 14 fev. 2018.

¹³⁰ BRASIL. op. cit. nota 143.

¹³¹ MENDES, BRANCO, op. cit., p. 542.

¹³² NADEAU, Barbie Latza. *Cesare Battisti, the murderer taunting Italy*. Newsweek, 26 de janeiro 2011. Disponível em: < <http://www.newsweek.com/cesare-battisti-murderer-taunting-italy-67017>> Acesso em: 21 mai. 2018.

¹³³ Apesar de não fazer parte do escopo deste trabalho, insta esclarecer que, nas hipóteses de prisão perpétua, a jurisprudência do STF condiciona a entrega do extraditando à assunção de compromisso, pelo país requerente, de não aplicar as penas vedadas pelo ordenamento jurídico brasileiro (art. 5º, XLVII, *a e b*, CRFB/88), além de observar o tempo máximo de cumprimento de pena de 30 anos fixado no art. 75 do Código Penal. Nesse sentido, ver

penitenciário Antonio Santoro, morto em 06 de junho de 1977; de Pierlugui Torregiani, morto em 16 de fevereiro de 1979; de Lino Sabbadin, morto em 16 de fevereiro de 1979 e do agente de polícia Andréa Campagna, morto em 19 de abril de 1979. Durante o período, Battisti integrava a organização Proletários Armados pelo Comunismo. O réu sempre alegou inocência¹³⁴.

Foragido da justiça italiana desde 1981, ano em que migrou para França, Cesare Battisti fugiu para o Brasil em 2004, quando foi aprovada sua extradição naquele país. Então, em 04 de maio de 2007, o governo italiano protocolou pedido de extradição junto ao Supremo Tribunal Federal com base no tratado de extradição¹³⁵ firmado entre Brasil e Itália e em consonância com o então-vigente art. 76 da Lei nº 6.815/1980.

No curso do processo de extradição, a defesa de Battisti protocolou pedido de concessão de refúgio junto ao Conare, que foi indeferido. Interposto recurso ao Ministro da Justiça (art. 29, Estatuto do Refugiado), esse reformou a decisão de 1ª instância, reconhecendo o requerente como refugiado político vítima de perseguição em seu país de origem.

Ao STF coube, então, retomar o debate acerca dos efeitos da concessão de refúgio pelo órgão administrativo sobre o prosseguimento do processo de extradição, à luz do disposto no art. 33 do Estatuto do Estrangeiro.

Em sede preliminar, o Ministro Cezar Peluso, relator, afastou a tese adotada na Extradição nº 1.008, diante da necessidade de delimitar o alcance da decisão concessiva de refúgio em vista de uma interpretação sistêmica da ordem jurídica. Assim, em atenção ao princípio da separação de poderes e ao sistema de freios e contrapesos, o fato de a declaração de *status* de refugiado ser ato administrativo vinculado reservado à competência do Poder Executivo não o isenta de ser submetido ao controle jurisdicional de legalidade (*judicial review*) perante o Poder Judiciário¹³⁶.

Bem da verdade, a própria natureza jurídica da decisão declaratória de refúgio, qual seja, de ato administrativo vinculado, a sujeitaria ao escrutínio do Judiciário quanto à sua legalidade. A Lei nº 9.474/1997 não dá margem para que a União aja com discricionariedade, impondo-lhe a

Extradição nº 1.385/DF, julgada em 08/08/2017. Requerente: Governo do Peru. Extraditando: Javier Manuel Revilla Palomino ou Javier Revilla Palomino. Relator: Ministro Luiz Fux.

¹³⁴ LEALI, Francisco. *Itália Pede que Brasil reveja asilo a Battisti*. O Globo. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532303/noticia.html?sequence=1>> Acesso em: 21 mai. 2018.

¹³⁵ Esse tratado foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 863/93.

¹³⁶ BRASIL. *Extradição nº 1085*. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/de talhe.asp?incidente=2514526>>. Acesso em: 03 de jul. 2019.

observância rigorosa dos requisitos - expressos e taxativos - trazidos em seu artigo 1º e 3º, a fim de averiguar a subsunção do caso concreto à norma.

Por conta disso, a decisão final do Ministro da Justiça em sede de refúgio pode ter seus requisitos de legalidade, em particular a correlação entre a motivação declarada e as normas pertinentes, analisados pelo Judiciário. A previsão contida no art. 31 da Lei nº 9.474/1997, que inviabiliza interposição de recurso contra a decisão do Ministro da Justiça, abarcaria apenas recursos administrativos, por força da garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXXV)¹³⁷.

Essa possibilidade de controle ganha especial relevo quando o ato de atribuição legal do Poder Executivo interferir no exercício de competência reservada ao STF pela própria Constituição Federal, inviabilizando-o completamente. Afinal, o reconhecimento da condição de refugiado, fora das hipóteses taxativamente previstas, é ilegal e, portanto, não é oponível ao STF como causa obstativa indireta de extradição¹³⁸.

Outro ponto importante suscitado, por ocasião do julgamento da Extradição nº 1.085, diz respeito à ilegalidade do reconhecimento de prática de crime político pelo extraditando em processo administrativo de requerimento de refúgio. Caberia ao STF, com inteira exclusividade, processar e julgar questões relacionadas a causas intrínsecas de não extradição, sendo assim consideradas as que impossibilitam o deferimento da extradição solicitada por Estado estrangeiro, mas que não correspondem a qualquer das hipóteses legais de concessão de refúgio.

Segundo a Suprema Corte¹³⁹, a vedação da interferência de órgão administrativo em assuntos próprios do processo extraditório é coerente com o sistema normativo, que exclui das hipóteses taxativas de reconhecimento da condição de refugiado (art. 1º da Lei nº 9.474/1997), as pessoas condenadas por crime político. Até porque eventual conotação política do crime não seria suficiente para caracterizar fundado e atual receio de perseguição política, não sendo esta um desencadeamento lógico da prática daquele.

Os embates travados entre o Poder Judiciário e Executivo no caso Battisti externalizam o caráter político imbuído no instituto do refúgio. Ao reafirmar sua competência para averiguar a legalidade do ato administrativo declaratório da condição de refugiado como preliminar de

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

processo extraditório, o STF enrijeceu a atuação da autoridade administrativa no âmbito da Lei nº 9.474/1997, protegendo o caráter excepcional da condição de refugiado.

Liliana Lyra Jubilut e Silvia Menicucci Apolinário¹⁴⁰ discordam desse posicionamento. Embora reconheçam a possibilidade de análise dos fundamentos da decisão de refúgio pelo Judiciário, sustentam que o STF, em estrita observância ao disposto no art. 33 da Lei nº 9.474/1997 e invocando o precedente firmado na Extradução nº 1.008, deveria, diante da concessão de refúgio a Battisti, extinguir o processo de extradição sem julgamento do mérito, afastando a possibilidade de extradição de um refugiado. Caberia, então, à Justiça Federal verificar, em processo específico, a legalidade do ato administrativo declaratório de *status* de refugiado. Caso fosse constatada sua ilegalidade, abrir-se-ia a possibilidade de apresentação de um novo pedido de extradição de Cesare Battisti.

O entendimento adotado por essas pesquisadoras, entretanto, não leva em consideração o fato de que, no caso de Battisti, a decisão do Ministro da Justiça fundamentou-se no reconhecimento da prática de crimes de caráter político pelo extraditando, matéria de competência exclusiva do STF por força de lei (art. 77, §§1º e 2º, Estatuto do Estrangeiro) cuja aplicabilidade e validade fora reiterada pelo Tribunal na Extradução nº 615. Assim, a Justiça Federal não teria competência para julgar o mérito de eventual ação proposta para averiguar a legalidade da decisão do Ministro da Justiça, já que a aplicação do sistema da principalidade ou da preponderância, para fins de reconhecimento da prática de crime político, compete unicamente ao STF.

Além disso, a questão foi tratada como preliminar em processo de extradição, ou seja, caso fosse acolhida, prejudicaria o julgamento do mérito da extradição. Contrariamente, uma vez verificada a ilegalidade da concessão de *status* de refugiado ao extraditando, este não mais goza da proteção do Estatuto do Refugiado, podendo sofrer processo de extradição como um estrangeiro não resguardado pelo instituto do refúgio.

No mais, deve-se lembrar que o reconhecimento desse *status* implica consequências não só para o indivíduo perseguido, mas também para o seu país de origem, o qual passará a ser visto internacionalmente como incapaz de garantir os direitos fundamentais basilares de seus

¹⁴⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. *Battisti e o direito internacional dos refugiados*. 11 de junho de 2009. Conjur. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2009-jun-11/battisti-direito-internacional-refugiados>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

residentes ou como violador desses mesmos direitos. Além disso, há inegável interferência na soberania do país de origem, que estará sujeito a sanções por parte das organizações internacionais. Trata-se, portanto, de acusação grave que, se revelada como infundada, pode acarretar desastrosas consequências no âmbito internacional.

3. MUDANÇA DE PARADIGMA? A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO E SEUS REFLEXOS NOS DIREITOS DOS REFUGIADOS

O interregno entre a publicação da antiga lei migratória brasileira, conhecida como Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e a vigente lei de migração (Lei nº 13.445/2017) foi marcado, principalmente, por mudanças relacionadas à ótica sob a qual esse tema é tratado.

Num primeiro momento, predominou a visão da garantia da segurança e da soberania nacionais. Não havia preocupação precípua por parte do Estado com o resguardo e a efetivação dos direitos humanos dos indivíduos que se encontram em seu território. O objetivo, aqui, era coibir eventuais interferências externas nos assuntos relacionados à política brasileira.

A Lei nº 13.445/2017 passa a refletir os princípios norteadores da atuação do Estado de Direito brasileiro desde a promulgação da CRFB em 1988. A partir desse momento, a atividade estatal, em qualquer esfera, passou a estar fundada no princípio da dignidade da pessoa humana, promovendo o bem de todos, sem discriminação (arts. nº 1º e 2º, CRFB/88).

A nova lei de migração externaliza, ainda, os princípios específicos que pautam as relações do Brasil na esfera internacional, dentre os quais se destaca a prevalência dos direitos humanos, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político (art. nº 4º, CRFB/88).

3.1. Análise comparativa entre a Lei nº 13.445/2017 e o Estatuto Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) quanto ao instituto do refúgio

Editada antes da consolidação da abertura democrática, a Lei nº 6.815/1980 tinha por principal objetivo controlar o movimento de entrada e saída de estrangeiros do território nacional. O imigrante, que em certos casos poderia ser considerado uma ameaça em potencial aos interesses do país¹⁴¹, e sua movimentação em território nacional, era objeto de rígido controle.

¹⁴¹ BRASIL. *Confira as principais mudanças trazidas pela Lei de Migração*. 26.05.2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/05/confira-as-principais-mudancas-trazidas-pela-lei-de-migracao?TSPD_101_R0=745a1e68a4e745e15507f936ffe3032ayB300000000000000002a8ec7c8ffff000000000000000000000005aa66540009bbc6afa>. Acesso em: 13 mar. 2018.

Seguindo essa lógica, o art. 2º da Lei nº 6.815/1980 fixava como intenção da lei atender à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do país, bem como à defesa do trabalhador nacional. Além disso, seu art. 3º condicionava a concessão, prorrogação ou transformação de visto, em quaisquer circunstâncias, aos interesses nacionais.

Percebe-se, desse modo, que a entrada e a permanência de estrangeiros em território nacional escorava-se em critérios genéricos, dando ampla discricionariedade à autoridade administrativa responsável por autorizar (ou negar) as solicitações de entrada no país. O disposto no art. 26 da Lei bem exemplifica essa afirmação ao dispor que "o visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça".

Outrossim, o Estatuto do Estrangeiro não fazia distinção entre as diversas categorias de migrantes, limitando-se a mencionar o refugiado em seu art. 55, I, c, ao tratar da concessão de passaporte para estrangeiro. Deixou, portanto, de reconhecer as especificidades inerentes a essa categoria de migrante, apesar de a internalização da Convenção de 1951 ao ordenamento jurídico brasileiro ter ocorrido em 1961.

A Lei nº 6.815/1980 não atribuía direitos ao migrante, a quem se referia como clandestino ou estrangeiro, reforçando a ideia de sujeição desse à discricionariedade da autoridade administrativa. Mesmo após a edição da CRFB de 1988, o Estatuto do Estrangeiro continuou a vigor, tanto inverso aos princípios da nova ordem constitucional.

Com o advento da Lei nº 13.445 em 24 de maio de 2017¹⁴², diversas mudanças foram implementadas, a começar pelo objetivo de proteger e respeitar a pessoa do migrante, reconhecendo-o um sujeito de direitos¹⁴³. Dentre as novas diretrizes da política migratória brasileira, salienta-se a não criminalização da migração, a promoção de entrada regular e de regularização documental e a garantia do direito à reunião familiar.

Em oposição ao Estatuto do Estrangeiro, fundado sob a perspectiva de nacionais *versus* clandestinos, a nova lei de migração prevê expressamente o tratamento desses em condição de

¹⁴² Apesar de publicada nessa data, conforme dispõe seu art. 125, sua vigência só teve início após decorridos 180 dias da data de sua publicação.

¹⁴³ BRASIL. *Lei nº 13.445*, de 24 de maio de 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

igualdade com aqueles, assegurando-lhes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 4º).

Por exemplo, o tratamento dado à deportação na nova lei é salutar e encontra-se em consonância com a garantia constitucional do exercício da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, CRFB/88 c/c art. 51, Lei nº 13.445/2017). Enquanto o art. 57 da Lei nº 6.815/1980 previa a aplicação da medida de deportação nos casos de entrada ou estada irregular no país, sem disponibilizar qualquer oportunidade para apresentação de defesa por parte do migrante, a Lei 13.445/2017 condiciona a aplicação da medida de deportação a procedimento administrativo, com a notificação da Defensoria Pública da União para prestar assistência ao deportando (art. 51, §1º).

Para além disso, a nova legislação pôs fim à possibilidade de prisão administrativa, ordenada pelo Ministro da Justiça, do estrangeiro que aguarda a efetivação da medida de deportação¹⁴⁴.

Também, a medida de expulsão recebeu tratamento em sintonia com a ordem constitucional na nova lei. O art. 65 do Estatuto de Estrangeiro previa a possibilidade de expulsão do estrangeiro que, de qualquer forma, atentasse contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais. Na vigência dessa Lei, a medida de expulsão era ato discricionário de atribuição exclusiva do Presidente da República, sendo realizada via decreto.

Atualmente, a Lei nº 13.445/2017 define a expulsão como medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou de visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado, prevendo as hipóteses que podem lhe dar causa em seu art. 54, §1º. Não se trata de ato discricionário do Presidente da República, devendo a autoridade competente concretizá-lo por meio de procedimento durante o qual será garantido ao migrante o exercício do contraditório e da ampla defesa¹⁴⁵, com a notificação da Defensoria Pública da União acerca da instauração do processo de expulsão, caso não haja defensor constituído (art. 58, §1º).

¹⁴⁴ BRASIL. *Lei nº 6.815*, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

¹⁴⁵BRASIL, op. cit., nota 143.

Assim como o fez com a medida de deportação, a nova lei afastou a possibilidade de determinação de prisão, pelo Ministro da Justiça, do estrangeiro submetido ao processo de expulsão, como autorizava os arts. 69 e 139 do Estatuto de Estrangeiro.

De maneira mais específica, a nova lei de migração reconhece as diversas categorias de migrantes e as singularidades inerentes a cada uma delas. Nesse contexto, ressalva expressamente a aplicação das normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados e outros (art. 2º), assumindo um caráter complementar em relação às normas especiais e indo ao encontro do previsto no art. 22 da Lei nº 9.474/1997.

Atenta às adversidades enfrentadas pelo solicitante de refúgio, a Lei nº 13.445/2017 permite que a identificação civil deste seja realizada com os documentos de que o imigrante dispuser. Ademais, garante autorização provisória de residência àqueles que aguardam resposta ao seu pedido de refúgio (art. 31, §4º), observado o art. 21 e seguintes da Lei nº 9.474/1997.

Por oportuno, há de se ressaltar que o uso do vocábulo repatriação no art. 49 da Lei nº 13.445/2017 em nada se relaciona com o instituto da repatriação trazido no art. 42 do Estatuto do Refugiado. Enquanto aquela consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade, esta é uma solução durável implementada a fim de solucionar a situação de refúgio, acarretando o retorno voluntário dos refugiados a seus países de origem.

Outro avanço trazido pela Lei nº 13.445/2017 diz respeito à institucionalização da política de visto humanitário. Inicialmente colocada em prática pela Resolução Normativa nº 97 do Conselho Nacional de Imigração¹⁴⁶, de 12 de janeiro de 2012, e pela Resolução Normativa do Conare nº 17, de 24 de setembro de 2013¹⁴⁷, e limitada aos imigrantes haitianos e refugiados sírios, tal política busca facilitar a entrada regular e segura de apátrida ou nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário¹⁴⁸.

¹⁴⁶ ACNUR. *Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional*. p. 95. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Coletanea-de-Instrumentos-de-Protecao-Nacional-e-Internacional.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 48.

¹⁴⁸ BRASIL, op. cit., nota 143.

Com o advento da nova lei de migração, a chamada acolhida humanitária tornou-se hipótese de concessão de visto temporário, na modalidade de visto humanitário, otimizando a regularização da situação dos indivíduos que ingressam no país em busca de refúgio, principalmente diante das vicissitudes enfrentadas para se deslocarem em território brasileiro a fim de solicitar *status* de refugiado. Trata-se de previsão legal progressista, que demonstra a preocupação do legislador brasileiro com a condição de chegada daqueles que requerem refúgio.

Não obstante a Lei direcionar a implementação do visto humanitário ao regulamento, esse deveria respeitar e observar o espírito do instituto, permeado de simplicidade e eficiência, ao estabelecer o procedimento para fins de regularização da situação dos solicitantes de refúgio no país¹⁴⁹. Todavia, como será visto a seguir, não foi essa a postura adotada pelo Decreto nº 9.199/2017 ao regulamentar a Lei nº 13.445/2017.

3.2. Decreto nº 9.199/2017 - ato normativo primário ou secundário?

O Decreto nº 9.199/2017¹⁵⁰ entrou em vigor em 20 de novembro de 2017 com a finalidade de regulamentar as disposições trazidas pela Lei nº 13.445/2017, conforme art. 84, IV, CRFB. Hierarquicamente inferior à lei, já que não se submete a processo legislativo, o Decreto executivo tem como objetivo possibilitar a fiel execução desta¹⁵¹, pormenorizando as previsões gerais e abstratas nela contidas. Sob esse ângulo, algumas das disposições trazidas no Decreto nº 9.199/17 exsurtem como de duvidosa validade.

Conquanto o art. 123 da Lei nº 13.445/17 vede a privação de liberdade por razões migratórias, excepcionando os casos previstos na própria lei, o art. 211 do Decreto nº 9.199/2017 autoriza o delegado da Polícia Federal a representar pela prisão cautelar do migrante, primando pela efetivação da medida de retirada compulsória em detrimento da liberdade do indivíduo, previsão esta que em muito se assemelha àquela trazida no art. 69 da Lei nº 6.815/80.

¹⁴⁹ Nesse sentido, o art. 2º da Resolução nº 17 do CONARE reconhece o caráter especial do visto humanitário, além de sua concessão pelo Ministério das Relações Exteriores.

¹⁵⁰ BRASIL. *Decreto nº 9.199*, de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 16 ago. 2019.

¹⁵¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional"¹⁵⁴.

De um modo geral, nota-se que o Poder Executivo, ao editar o Decreto nº 9.199/2017, deu tratamento a questões migratórias similar àquele do Estatuto do Estrangeiro fazendo uso, até mesmo, da nomenclatura pejorativa clandestino em seu art. 172.

Destaca-se, ainda, o tratamento despendido pelo Decreto nº 9.199/2017¹⁵⁵ ao visto temporário para acolhimento humanitário. O acesso a esse visto, idealizado para agilizar a acolhida de solicitantes de refúgio no país, foi dificultado por esse instrumento normativo. Ao invés de regulamentar o procedimento de emissão desses vistos, o art. 36, §1º, do Decreto nº 9.199/2017 delega tal regulamentação a ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho, o qual deverá estabelecer as condições, os prazos e os requisitos para a concessão dessa modalidade de visto.

De fato, o art. 114 da Lei nº 13.445/2017 autoriza o decreto regulamentador a estabelecer competência para órgãos do Poder Executivo disciplinarem aspectos específicos da lei. Entretanto, essa previsão legal deve ser interpretada e aplicada em consonância com os princípios e as diretrizes elencados no art. 3º da lei de migração. Destarte, deveria ser usada para dar celeridade a procedimentos que visem a atender às necessidades dos migrantes, especialmente daqueles em situações de conflito armado ou de grave violação de direitos humanos, e não para retardar a efetivação de garantias de caráter urgente, caso do visto temporário para acolhida humanitária.

O entrave da condicionante imposta pelo art. 36, §1º do Decreto nº 9.199/2017 ganha maior relevo diante da crise migratória venezuelana. Estima-se que 40.000 venezuelanos estivessem na cidade de Boa Vista, no estado de Roraima, em busca de refúgio. É um número expressivo, equivalente a 10% do total de habitantes da referida cidade¹⁵⁶. Contudo, levando-se em conta que mais de 600 mil venezuelanos já marcharam rumo à Colômbia¹⁵⁷, a tendência é o

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ BRASIL, op. cit., nota 150.

¹⁵⁶ EL PAIS. *Crisis migratoria: venezolanos hacinados en refugio de Brasil*. 01 de março de 2018. Disponível em: < <https://www.elpais.com.uy/mundo/crisis-migratoria-venezolanos-hacinados-refugio-brasil.html>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

¹⁵⁷ THE WASHINGTON POST. *Latin-America's worst-ever refugee crisis: Venezuelans*. 23/02/2018. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-collapse-in-venezuela-is-creating-a-refugee-crisis/2018/02/23/68b85c7e-1807-11e8-8b08-027a6ccb38eb_story.html?utm_term=.a4146e2d1c40>. Acesso em: 19 mar. 2018.

crescimento significativo e acelerado do influxo migratório de venezuelanos ao país nos próximos anos, o que demandará uma atuação eficiente por parte das autoridades brasileiras.

3.3. Teoria *versus* Prática: o caso da Venezuela

Desde a eleição de Hugo Chávez à Presidência da República da Venezuela em 1999, a concentração de poder nas mãos do Executivo, bem como violações aos direitos humanos dos cidadãos, se tornaram alarmantes naquele país. A ascensão do atual presidente venezuelano, Nicolás Maduro, ao poder em 2013, sedimentou o regime autocrático instaurado 14 anos antes por seu antecessor, dando margem a perseguições políticas, à hiperinflação, à corrupção desenfreada e à falta de provimentos básicos à população venezuelana¹⁵⁸.

Dados recentes coletados pela *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida* (ENCOVI), projeto desenvolvido em conjunto por equipe multidisciplinar formada por membros das três universidades mais importantes da Venezuela, estimam que a pobreza por renda no país é de 87%¹⁵⁹ em virtude da hiperinflação.

As soluções trazidas pelo governo venezuelano a fim de remediar as deficiências básicas que afligem a população são limitadas e, por vezes, revestidas de caráter político, como é o caso dos *Comités Locales de Abastecimiento e Producción* (CLAPs)¹⁶⁰, criados para que o governo distribua alimentos diretamente à população. Somado a isso, o Presidente Nicolás Maduro não permite a prestação de assistência humanitária por organizações internacionais no país, alegando ser essa um meio de invasão estrangeira em território venezuelano¹⁶¹.

A sobrecarga migratória suportada pela Colômbia e o consequente enrijecimento de sua política de concessão de *status* de refugiados aos imigrantes¹⁶² que chegam ao país apontam para

¹⁵⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. *Venezuela*. Disponível em: < <https://www.hrw.org/americas/venezuela>>. Acesso em 21 mai. 2018.

¹⁵⁹ UCAB. *Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela*. Disponível em: < <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-2017-presentación-para-difundir-.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

¹⁶⁰ BBC. *Qué son los polémicos CLAP, el sistema paralelo de distribución de alimentos del gobierno de Venezuela*. Yolanda Valery. 03/06/2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2016/06/160603_venezuela_alimentos_clap_yv>. Acesso em: 19 de mar. 2018.

¹⁶¹ THE WASHINGTON POST, op. cit., nota 157.

¹⁶² GILLESPIE, Patrick. La crisis de refugiados en Venezuela genera retos en el crecimiento económico de Colombia. *CNN*, 23.02.2018. Disponível em: <<http://cnnespanol.cnn.com/2018/02/23/la-crisis-de-refugiados-en-venezuela-genera-retos-en-el-crecimiento-economico-de-colombia/>> Acesso em: 21 mai. 2018.

Medida Provisória nº 823/2018 estão mais em sintonia com as diretrizes do art. 2º da Lei nº 6.815/1980 do que com aquelas do art. 3º da Lei nº 13.445/2017.

Um exemplo dos possíveis desafios associados à concretização dos deveres assumidos pelo Estado Brasileiro quanto à implementação da Convenção de 1951, manifestou-se na forma da Ação Civil Ordinária (ACO) nº 3121 proposta em abril de 2018 pelo Estado de Roraima junto ao STF. Nessa, a governadora roraimense requer, como pedido subsidiário e alternativo, o fechamento temporário da fronteira desse estado, caso a União não assuma o encargo, cujo valor é estimado em R\$ 180 milhões, de promover medidas de controle na área de segurança pública, saúde, vigilância sanitária, além de políticas públicas de saúde e educação¹⁷².

Segundo a governadora, a propositura da ACO visa a restaurar o equilíbrio social e econômico causado pela intensa migração suportada por seu estado. Trata-se de situação atípica, que requer a adoção de uma postura mais rígida por parte da União¹⁷³.

O posicionamento adotado pelos representantes políticos de Roraima revela a tendência de governos locais a optar por ações que dificultam a integralização dos refugiados junto à comunidade, desconsiderando possíveis violações às obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado soberano do qual fazem parte. Por vezes, tais medidas relacionam-se com posturas populistas dos governantes, que nutrem tensões entre nacionais e estrangeiros para fins eleitorais¹⁷⁴.

De toda forma, o fechamento de fronteiras, mesmo em caráter temporário, viola a *rationale* por trás da Convenção de 1951, qual seja, o artigo 14 da Declaração Universal de

¹⁷² BRASIL. Realizada primeira audiência de conciliação sobre refugiados venezuelanos. *Supremo Tribunal Federal*. 18.05.2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=378881>>. Acesso em 21 mai. 2018.

¹⁷³ RODRIGUES, Alex. Roraima pede ao STF o fechamento da fronteira com a Venezuela. *Agência Brasil*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/roraima-pede-ao-stf-que-determinefechament-o-da-fronteira-com-venezuela>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

¹⁷⁴ Nesse contexto, Michael Kagan destaca que, enquanto países do Norte Global tendem a restringir a classe de migrantes reconhecida como refugiados, países do Sul Global caminham na direção oposta, expandindo a concessão de *status* de refugiado trazida pela Convenção de 1951. Segundo esse autor, o reconhecimento de migrantes forçados como refugiados implica o envolvimento da comunidade internacional, a qual fica encarregada de prover por esses migrantes. Com a transferência desse ônus a outros atores, o país anfitrião se desincumbe da necessidade de promoção de políticas de integração entre refugiados e a comunidade local, relegando-os à marginalização. Fonte: KAGAN, Michael. *We live in a country of UNHCR: the UN surrogate state and refugee policy in the Middle East*. UNHCR, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-state-refugee-policy-middle-east-michael.html>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

The UN surrogate state and refugee policy in the Middle East. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-state-refugee-policy-middle-east-michael.html>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

Direito Humanos, que reconhece a toda pessoa sujeita à perseguição o direito de procurar e de se beneficiar de asilo (*lato sensu*) em outros países¹⁷⁵.

Mais adequado seria, portanto, concentrar esforços em programas de inclusão de refugiados ao seu local de refúgio. Para tanto, Amy Slaughter¹⁷⁶ propõe os seguintes planos de ação: o fornecimento de serviços públicos básicos aos refugiados e à população local pode ser estruturado de maneira a evitar a existência de dois sistemas paralelos, afastando a ideia de priorização das necessidades daqueles em detrimento desta. Ademais, o governo federal e estadual podem facilitar o acesso dos refugiados ao mercado consumidor local, estimulando o crescimento da economia e evitando o eventual estabelecimento de campos de refugiados desconectados do país nos quais se localizam.

Finalmente, deve-se dar destaque ao o papel das organizações do terceiro setor na promoção atividades de aproximação, incluindo sessões de resoluções de conflitos entre refugiados e membros da sociedade local.

Percebe-se, assim, que, apesar de o Brasil contar com uma moderna legislação acerca do tema, a prática de acolhimento de pessoas em busca de refúgio é desafiadora e exige atuação conjunta entre os governos locais e o governo federal a fim de realizar os preceitos da Convenção de 1951, do Estatuto de Refugiados e da nova lei de migração, afastando manifestações discriminatórias atreladas à xenofobia.

¹⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2018.

¹⁷⁶ SLAUGHTER, Amy, CRISP, Jeff. *A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations*. UNCHR, 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/4981cb432/surrogate-state-role-unhcr-protracted-refugee-situations-amy-slaughter.html>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

CONCLUSÃO

Ao longo desta pesquisa, destacaram-se os principais documentos internacionais que regulamentam o instituto do refúgio e sua influência na legislação brasileira sobre o tema. Apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção de 1951, em novembro de 1960, e o Protocolo de 1967 em abril de 1972, apenas em 1997, com a promulgação da Lei nº 9.474/1997, deu-se tratamento pormenorizado a questões relacionadas ao requerimento e à concessão de refúgio em território nacional.

Inspirados pela definição de refugiado adotada pela Convenção de 1969, os países presentes durante o Colóquio sobre a proteção internacional dos refugiados na América Central, Méico e Panamá: problemas jurídicos e humanitários, realizado na cidade de Cartagena, Colômbia, encamparam, na Declaração de 1984, uma definição ampla e não-vinculante de refugiado, contemplando também aqueles cuja vida, segurança ou liberdade tenham sido violadas em contexto de violência generalizada, de violência maciça de direitos humanos, de agressão estrangeira, de conflitos internos ou de outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Refletindo essa postura moderna e pró-refugiado adotada em âmbito internacional, o legislador brasileiro optou por incorporar, no art. 1º da Lei nº 9.474/1997, a definição estendida de refugiado, indo além das obrigações internacionalmente assumidas por meio da ratificação da Convenção de 1951, tornando de observância obrigatória a definição *non-binding* da Declaração de 1984.

A criação do Conare pela Lei nº 9.474/1997 também representou um avanço na seara dos direitos dos refugiados em âmbito nacional. Em conjunto com a definição de refugiado do art. 1º da Lei nº 9.474/1997, exsurge como manifestação da tendência do legislador pátrio a oferecer proteção integral àqueles que buscam refúgio.

No âmbito judicial, a previsão do art. 33 da Lei nº 9.474/1997 foi colocada em xeque tanto na Extradução nº 1.008 quanto na Extradução nº 1.085. Em ambos processos, o STF buscou fixar os limites da competência do Poder Executivo, responsável pelo reconhecimento do *status* de refugiado, e do Poder Judiciário, competente para reconhecer crimes políticos em processo de extradição.

Entretanto, a análise dessas decisões externalizou um posicionamento incerto desse Tribunal que, apesar de ter reconhecido a validade do art. 33 da Lei nº 9.474/1997, na Extradicação nº 1.008, afastou sua aplicação no julgamento do caso Cesare Battisti ao analisar a legalidade da concessão de refúgio como preliminar do processo de extradicação.

O caminho escolhido pelo STF, contudo, não implica flexibilização das regras de refúgio. Nesse ponto, não se pode perder de vista que a decisão de concessão de refúgio goza de natureza jurídica de ato administrativo vinculado e, portanto, sujeito ao escrutínio do Poder Judiciário quanto ao preenchimento de seus requisitos formais. Tal postura também é coerente com a excepcionalidade da condição de refugiado, cujo reconhecimento deve ser, idealmente, despido de conotações políticas.

O instituto do refúgio está, acima de tudo, atrelado ao resguardo da dignidade da pessoa humana. Com isso em mente, a nova Lei de Migração foi expressamente pautada em princípios e diretrizes como a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, a acolhida humanitária, a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas, dentre outros.

Percebe-se, dessa forma, o câmbio sofrido pela legislação migratória brasileira, atualmente de caráter eminentemente humanitário, especialmente quando comparada ao revogado Estatuto do Estrangeiro. A posição de liderança ocupada pelo Brasil na regulamentação do refúgio e no acolhimento de imigrantes se sustenta também internacionalmente, diante da tendência de países como os Estados Unidos e a Itália, a limitar e a dificultar a entrada de migrantes em seus territórios,

A promulgação da Lei nº 13.445/2017 veio em boa hora. Confrontado com a diáspora decorrente da crise migratória causada pelas políticas adotadas pelo governo de Nicolás Maduro na Venezuela, o Brasil está diante da primeira oportunidade de implementar o novo sistema legal regulamentador do fenômeno migratório. Os desafios são muitos, principalmente no que concerne à efetivação dos direitos desses imigrantes, um misto de migrantes econômicos e de refugiados.

Desde abril de 2018, o governo federal, com o apoio de agências da ONU e de parceiros da entidade civil, tem concentrado esforços na promoção do programa de interiorização dos migrantes concentrados em Roraima, principalmente na cidade de Boa Vista. Trata-se de

programa de adesão voluntária que exige, por parte dos migrantes, regularização de sua documentação brasileira, imunização e assinatura de termo de voluntariedade.

Desenvolvido com o objetivo de enviar, a outros estados brasileiros, imigrantes atualmente concentrados nessas três cidades, a interiorização surge como uma solução duradoura, com conceito próximo à integração local, oferecendo acesso a oportunidades de trabalho em outros estados do país aos venezuelanos e, ao mesmo tempo, diminuindo a pressão suportada pelo estado de Roraima.

Como próximo passo da resposta à crise migratória venezuelana, a intensificação do programa de interiorização tende a tornar-se um dos pilares da força-tarefa logística humanitária, com a consequente redução do número de abrigos em funcionamento em Roraima e melhor distribuição da diáspora venezuelana dentro do Brasil. Também a mobilização do contingente migratório a outras cidades facilita o acesso dos migrantes a oportunidades de trabalho, contribuindo para concretização de seus direitos e garantias fundamentais reconhecidos pelo ordenamento jurídico pátrio.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Cartilha para Solicitantes de refúgio no Brasil*: procedimentos, decisão dos casos, direitos e deveres, informações e contatos úteis. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil_2015>. Acesso em: 22 jan 2018.

_____. *Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional*. p. 95. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Coletanea-de-Instrumentos-de-Protecao-Nacional-e-Internacional.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. *Declaração de Cartagena*. 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. *O ACNUR no Brasil*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/index.php?id=245%27A=0>> Acesso em: 21 mai. 2018.

_____. *Plano de Ação do México*, 2004. p. 09. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico Acesso em: 27 jan. 2018.

ANDRADE, José H. Fischel. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica*. 1921-1952. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados - breves comentários sobre suas principais características. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 45, n. 1., 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008>. Acesso em: 07 set. 2017.

_____. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 48, n. 1, p. 60-96, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a03.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

ANNONI, Dannielle; VALDES, Lysian Carolina. *O direito internacional dos refugiados e o Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013.

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

BARBOSA, Joelma Carmo de Melo. *Reassentamentos urbanos de imigrantes palestinos no Brasil: um estudo de caso no "campo" de Brasília*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2010.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Brasil, 2010. Disponível em: < http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 07 set. 2017.

_____.; Leão, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. *Forced Migration*, 35 ed., jul. 2010. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/default/files/disability/FMR35brasil.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

BARROSO, Luís Roberto; TIBURCIO, Carmem. *Direito Constitucional Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

BBC. *Qué son los polémicos CLAP, el sistema paralelo de distribución de alimentos del gobierno de Venezuela*. Yolanda Valery. 03/06/2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2016/06/160603_venezuela_alimentos_clap_yv>. Acesso em: 19 mar. 2018.

BEKKER, Gina. The protection of asylum seekers and refugees within the African regional human rights system. *African Human Rights Law Journal*, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Refugiados - saiba como funciona o reassentamento solidário*. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/reportagenspecial/399049-refugiados--saiba-como-funciona-o-reassentamento-solidario\(05%2752%22\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/reportagenspecial/399049-refugiados--saiba-como-funciona-o-reassentamento-solidario(05%2752%22).html)> Acesso em: 21 mai. 2018.

_____. Comitê federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos. *Casa Civil*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2018/dezembro/comite-federal-apresenta-balanco-de-acoes-de-acolhimento-de-venezuelanos>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

_____. *Confira as principais mudanças trazidas pela Lei de Migração*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/05/confira-as-principais-mudancas-trazi-das-pela-lei-de-migracao?TSPD_101_R0=745a1e68a4e745e15507f936ffe3032ayB300000000000000002a8ec7c8ffff000000000000000000000000000005aa66540009bbc6afa>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. *Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. *Regimento interno do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/54e742a04.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2018.

_____. *Resolução normativa nº 06*, de 21 de agosto de 1997. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/Estrangeiros/tmp/Resoluções%20Normativas%20do%20Conselho%20Nacional%20de%20Imigração/Resolução%20Normativa%20Nº%2006.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Extradição nº 615*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324821>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Extradição. nº 1.008*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=479118>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Extradição nº 1085*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2514526>>. Acesso em: 03 de jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Resolução Normativa Conselho Nacional de Imigração nº 84*. Disponível em: <<http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2009all/022009/Diversos/res84.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

EL PAIS. *Crisis migratoria: venezolanos hacinados en refugio de Brasil*. 01 de março de 2018. Disponível em: <<https://www.elpais.com.uy/mundo/crisis-migratoria-venezolanos-hacinados-refugio-brasil.html>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

EXAME. *Como o mundo está reagindo à reeleição de Nicolás Madura na Venezuela*. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/como-o-mundo-esta-reagindo-a-reeleicao-de-nicolas-maduro-na-venezuela/>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

GATRELL, Peter. *The Making of the Modern Refugee*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

G1 RR. *Operação Acolhida em Manaus deve acelerar interiorização de venezuelanos que vivem em RR*. Boa Vista, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/06/19/operacao-acolhida-em-manaus-deve-acelerar-interiorizacao-de-venezuelanos-que-vivem-em-rr.ghtml>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

GILLESPIE, Patrick. *La crisis de refugiados en Venezuela genera retos en el crecimiento económico de Colombia*. 23.02.2018. Disponível em: <<http://cnnespanol.cnn.com/2018/02/23/la-crisis-de-refugiados-en-venezuela-genera-retos-en-el-crecimiento-economico-de-colombia/>> Acesso em: 21 mai. 2018.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The refugee in international law*. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2007.

HATHAWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. New York: Cambridge University Press, 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Venezuela*. Disponível em: < <https://www.hrw.org/amicas/venezuela>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. *Battisti e o direito internacional dos refugiados*. 11 de junho de 2009. Conjur. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2009-jun-11/battisti-direito-internacional-refugiados>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____, MADUREIRA, Andre de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 22, p. 18, Jul/Dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a02.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

KAGAN, Michael. *We live in a country of UNHCR: the UN surrogate state and refugee policy in the Middle East*. UNHCR, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-state-refugee-policy-middle-east-michael.html>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

LEAGUE OF NATIONS. *Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian refugees*. 1922. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html>>. Acesso em: 30 out. 2017.

LEALI, Francisco. *Itália Pedu que Brasil reveja asilo a Battisti*. 25.09.2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532303/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

LOW, Ana. Local integration: a durable solution for refugees?. *Forced Migration Review*. May 2006. Ed. 25. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/peopletrafficking/low.html>> Acesso em: 05 fev. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11 ed. São Paulo: Saraiva. 2016.

MILESI, Rosita. *Refugiados: realidade e perspectivas*. CSEM/IMDH. São Paulo: Loyola.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Portaria nº 394*. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1126559/pg-5-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-07-1991>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

MURRAY, Rachel. Refugees and internally displaced persons and human rights: the African system. *Refugee Survey Quarterly*, v. 24, issue 2. 2005.

NADEAU, Barbie Latza. *Cesare Battisti, the murderer taunting Italy*. Newsweek, 26 de janeiro 2011. Disponível em: <<http://www.newsweek.com/cesare-battisti-murderer-taunting-italy-67017>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

NATIONAL GEOGRAPHIC. *The contentious history of the passport*. 16 de Maio de 2017. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:___hQqgbnYkJ:https://www.nationalgeographic.com/travel/features/a-history-of-the-passport/+&cd=13&hl=en&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso em 21 mai. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. Genebra, 1951.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2018.

_____. *Trinta anos após Declaração de Cartagena para os Refugiados, ONU inicia consulta sobre o tema*. 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/trinta-anos-apos-declaracao-de-cartagena-para-os-refugiados-onu-inicia-consulta-sobre-o-tema/>>. Acesso em: 29 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África*. 1969. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html>. Acesso em: 29 out. 2017.

PINTAL, Alexandre Rocha. *Direito Imigratório*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

POVOLEDO, Elisabetta. Ship captain who landed migrants in Italy sails into political storm. *The New York Times*. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/07/05/world/europe/carola-rackete-italymigrants.html>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

RODRIGUES, Alex. Roraima pede ao STF o fechamento da fronteira com a Venezuela. *Agência Brasil*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/roraima-pede-ao-stf-que-determine-fechamento-da-fronteira-com-venezuela>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

RUBIO, Jaciél. Photo of drowned migrants triggers fight over Trump asylum clampdown. *Reuters*. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-mexico/photo-of-drowned-migrants-triggers-fight-over-trump-asylum-clampdown-idUSKCN1TR23Q>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

SLAUGHTER, Amy, CRISP, Jeff. *A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations*. UNCHR, 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/4981cb432/surrogate-state-role-unhcrprotracted-refugee-situations-amyslaughter.html>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

SPINDLER, William. The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity. *Forced Migration Review*, v. 24, p. 64, 2005. Disponível em:

<<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/sudan/spindler.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

SHARPE, Marina. Organization of African Unit and African Union Engagement with Refugee Protection: 1963-2011. *African Journal of International and Comparative Law*, v. 21, issue 01, p. 59-68, 2013. Disponível em: < <http://www.eupublishing.com/doi/abs/10.3366/ajicl.2013.0052>>. Acesso em: 30 out. 2017.

SHARPE, Marina. The 1969 African Refugee Convention: innovations, misconceptions, and omissions. *McGill Law Journal*, v. 58, n. 1, p. 103, 2012.

THE WASHINGTON POST. *Latin-America's worst-ever refugee crisis: Venezuelans*. 23/02/2018. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-collapse-in-venezuela-is-creating-a-refugee-crisis/2018/02/23/68b85c7e-1807-11e8-8b08-027a6ccb38eb_story.html?utm_term=.a4146e2d1c40>. Acesso em: 19 mar. 2018.

UCAB. *Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela*. Disponível em: < <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-2017-presentación-para-difundir-.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Poorer countries host forcibly displaced port shows*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2017/2/58b001ab4/poorer-countries-host-forcibly-displaced-report-shows.html>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

_____. *Resettlement*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/resettlement.html>> Acesso em: 07 fev. 2018

_____. *The case law of the European regional courts: the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: refugees, asylum-seekers, and stateless persons*. Genebra: UN High Commissioner for Refugees, 2015. Disponível em: < <http://www.refworld.org/pdfid/558803c44.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

_____. *The Refugee Convention 1951: the travaux preparatoires analysed with a commentary by Dr. Paul Weis*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html>>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. *UNHCR compilation of case law on refugee protection in international law*. Genebra: UN High Commissioner for Refugees, 2008. Disponível em: < <http://www.refworld.org/pdfid/47dfc8e32.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

_____. *Voluntary repatriation*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/voluntary-repatriation-49c3646cf.html>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

ZIMMERMANN, Andrew (Editor). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. Regional Developments: Africa*. New York: Oxford University Press. 2011.