

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO**

Ana Luiza de Castro Reck

**A REGULAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE OS
REFUGIADOS: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS PROTETIVOS NA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA**

Santa Cruz do Sul
2023

Ana Luiza de Castro Reck

**A REGULAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE OS REFUGIADOS:
UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS PROTETIVOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Direito.

Prof. Ms. Edison Botelho Silva Júnior.
Orientador

Santa Cruz do Sul
2023

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CADH	Convenção Americana para Direitos Humanos
CES	Conselho Econômico e Social da ONU
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FICV	Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
OBMigra	Observatório das Migrações Internacionais
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários)
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIR	Organização Internacional para dos Refugiados
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PNMRA	Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados na Palestina no Próximo Oriente)

RESUMO

Neste trabalho se almeja realizar uma análise da legislação brasileira acerca dos refugiados, principalmente seus aspectos protetivos sobre o reconhecimento da condição de refugiado, da retirada, cessação e perda da condição de refugiado, além de explorar as soluções duráveis. Para tanto, serão abordadas as leis nacionais atinentes ao tema, em forma cronológica, desde a já revogada lei nº 6.815/1980 até aquelas ainda em vigor, como a lei nº 9.474/1997 e a lei nº 13.445/2017. Também será feita uma breve observação histórica da evolução de aspectos legais relativos em âmbito internacional, como tratados, convenções e acordos multilaterais. Busca-se, com isso, apontar possíveis pontos a serem melhorados na legislação nacional, já que o tema do refúgio segue sendo um dos mais prementes na realidade global, onde o número de refugiados segue sendo alarmante. Para tanto, a metodologia empregada será a revisão bibliográfica de artigos científicos, produções acadêmicas, livros e legislação nacional e internacional pertinente ao tema.

Palavras-chave: Direito Internacional. Imigração. Refúgio. Refugiados.

ABSTRACT

This work aims to carry out an analysis of Brazilian legislation regarding refugees, mainly its protective aspects on the recognition of refugee status, withdrawal, cessation and loss of refugee status, in addition to exploring durable solutions. To this end, national laws relating to the topic will be addressed, in chronological form, from the already repealed law nº 6,815/1980 to those still in force, such as law nº 9,474/1997 and law nº 13,445/2017. A brief historical observation will also be made of the evolution of legal aspects related to the international scope, such as treaties, conventions and multilateral agreements. The aim is to point out possible points to be improved in national legislation, as the issue of refuge continues to be one of the most pressing in the global reality, where the number of refugees continues to be alarming. To this end, the methodology used will be the bibliographic review of scientific articles, academic productions, books and national and international legislation relevant to the topic.

Keywords: International Law. Immigration. Refuge. Refugees.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	06
2	CONTEXTO TEÓRICO E HISTÓRICO	08
2.1	A Liga das Nações e o início da regulação	08
2.2	O período entre guerras sob o olhar de Hannah Arendt.....	11
3	A REGULAÇÃO INTERNACIONAL.....	19
3.1	A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967.....	19
3.2	O estado atual do direito do refugiado.....	24
4	A REGULAÇÃO NACIONAL.....	28
4.1	A lei nº 6.815/1980 – O Estatuto do Estrangeiro.....	28
4.2	A Lei nº 9.474/1997 – O Estatuto dos Refugiados.....	35
4.3	A lei nº 13.445/2017 – A Lei de Migração.....	38
5	OS PROCEDIMENTOS APLICADOS AO REFÚGIO.....	41
5.1	Do pedido de refúgio e o papel do CONARE.....	41
5.2	Da retirada, da cessação e da perda da condição de refugiado.....	45
5.3	As soluções duráveis.....	49
6	CONCLUSÃO.....	55
	REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico versa acerca do tema das migrações humanas, mais especificamente sobre o instituto do refúgio. Nesse sentido, objetiva-se analisar os tratados internacionais atinentes ao tema incorporados em nossa legislação, bem como as demais leis que regulam a migração de forma geral. A principal questão a ser respondida com o trabalho reside nos aspectos protetivos da legislação brasileira em relação aos refugiados, se ela cumpre os preceitos humanitários de proteção aos direitos humanos dessa população elencados em documentos internacionais.

O método usado para a concretização da pesquisa é a revisão bibliográfica de artigos científicos, produções acadêmicas, livros e legislação nacional e internacional relacionados ao tema.

Dessa forma, no primeiro capítulo será realizado uma recapitulação do contexto teórico e histórico da implementação do regulamento inicial sobre o refúgio, por iniciativa de organismos internacionais. Também será feita um estudo de caso sobre Hannah Arendt e sua contribuição para a área de estudos de refúgio e migrações, debruçando-se sobre parte de sua bibliografia, fruto de análise daquele período específico entreguerras do século XX.

O segundo capítulo é reservado ao estudo dos dois principais documentos que deram origem aos direitos da população refugiada e apátrida, na condição de estatuto, moldados pela comunidade internacional em uma ação de reconhecimento da violação de seus direitos humanos básicos. Também é reservado espaço para uma análise da situação atual do refúgio em âmbito internacional, com observação das principais entidades e organismos que possuem a precípua missão de salvaguardar os direitos da população refugiada, deslocada ou apátrida no cenário global.

O terceiro capítulo dá conta de explorar a legislação do Brasil sobre o tema. Iniciando pelo Estatuto do Estrangeiro, hoje revogado, e suas particularidades históricas, refletidas no contexto histórico-social da época não só no Brasil, mas na América Latina em largo. Seguimos com o Estatuto dos Refugiados, um avanço progressista se comparado com o regramento geral do Estatuto do Estrangeiro, que surge para implementar no âmbito interno a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, os principais documentos atinentes ao refúgio, como citado acima. Terminamos com a mais recente Lei de Migração, de 2017, que é atualmente o regime geral de

migração em nosso país. Embora ela dê conta de regular aspectos referentes aos migrantes de forma ampla, incluindo aí os termos imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida, analisaremos – para fins de permanecer no escopo da presente monografia – o conteúdo relativo ao refúgio e a implementação de uma política nacional de migração.

Por fim, é dedicado um capítulo para compreender os procedimentos aplicados à solicitação de refúgio. Das hipóteses de retirada do refugiado do país, da cessação e da perda da condição de refugiado. Será abordado o protagonismo de órgãos da administração pública para o andamento do processo de reconhecimento, bem como a ação de outras entidades parceiras na importante divulgação de conhecimento sobre o refúgio, seja no campo nacional ou internacional, sempre em constante atualização. Também há espaço para as medidas de reassentamento, repatriação e integração local, conhecidas como soluções duráveis. Talvez as de mais difícil implementação, uma vez que para sua escolha há uma miríade de fatores que devem ser levados em conta para garantir o cumprimento dos direitos e bem estar do refugiado e sua família.

O respectivo tema da monografia se justifica pelo fato de que a migração, em seu sentido amplo, segue sendo um fator muito presente na realidade mundial. A facilidade de deslocamento entre fronteiras, não necessariamente inserido na seara do refúgio, segue aumentando a cada dia, com o aumento de conexões em um mundo cada vez mais globalizado. Mas em se tratando de refúgio e pessoas forçadamente deslocadas por conta de conflitos em seus países de origem, percebe-se que, infelizmente, a realidade confirma essas hipóteses. A população civil ainda é alvo constante de guerras no mundo todo. Vidas são perdidas em conflitos justificados pela manutenção da soberania dos Estados, além de uma suposta segurança dessa mesma população.

Espera-se que este trabalho traga luz à importância da cooperação internacional entre os Estados, além de reforçar o fundamental comprometimento que cada país deve ter na garantia dos direitos das pessoas que se movimentam entre as fronteiras geográficas, sejam elas provenientes de seu país ou não.

2 CONTEXTO TEÓRICO E HISTÓRICO

2.1 A Liga das Nações e o início da regulação

Embora comumente se designe o período pós Segunda Guerra Mundial como o marco histórico da regulação internacional dos refugiados, o período posterior à Primeira Guerra também merece atenção, uma vez que o período entre guerras evidencia não só uma variedade étnica de refugiados no cenário global, como também ressalta a ocorrência de conflitos diversos que eclodiram sem necessariamente mobilizar muitos países ou estarem inseridos no contexto de Guerra Mundial.

Os resultados da Primeira Guerra (1914-1918) deixaram um cenário desolador por toda a Europa. Diante disso, e com a ambição de evitar que conflitos semelhantes ocorressem no futuro, diversos países europeus decidiram elaborar um tratado de paz, servindo também para expor os termos de rendição da Alemanha e outras imposições, inclusive territoriais. Tal documento é conhecido como Tratado de Versalhes, e foi elaborado em 1919 na Conferência de Paris, sendo ratificado somente no ano seguinte. Embora composto por vinte e cinco países - incluindo o Brasil e outros países da América Latina - o núcleo das vontades centrou-se em cinco deles, sendo os vitoriosos Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália e Japão. A Alemanha, enquanto derrotada, não fez parte do tratado, recebendo as imposições descritas no documento de maneira unilateral (STEVENSON, 2016, p. 863-899).

Em sua primeira parte, já no artigo primeiro, o tratado designa a criação da Sociedade das Nações, a conhecida Liga das Nações, com o objetivo de “desenvolver a cooperação entre as Nações e para garantir-lhes a paz e a segurança” (FRANÇA, 1919, <https://idi.mne.gov.pt/images/pdf/primeira-guerra/TVersailles.pdf>).

Neste contexto histórico, a Europa passava por uma profunda modificação político-administrativa, com a dissolução de impérios multiétnicos como o Austro-Húngaro e Turco-Otomano e com os resultados da Revolução Russa de 1917. Logo no início da década de 1920, portanto, circulavam pela Europa mais de 1,5 milhão de refugiados, tanto provenientes da revolução bolchevique como também sobreviventes do genocídio armênio levado a cabo pelo governo turco-otomano. Em torno de 1926, esse número aumentou consideravelmente para 9,5 milhões de refugiados, quantidade que aumentaria a partir de 1933, quando Hitler sobiu ao poder na Alemanha e deu início ao regime nazista (MARRUS, 1985, p. 51 apud RUSEISHVILI,

2021, p. 57).

Figura de relevante importância nesse período foi o norueguês Fridtjof Nansen, cientista, explorador, diplomata e humanitário que, em 1920, foi designado como Alto Comissário para os Refugiados Russos pela Liga das Nações¹. Nansen percebeu que o principal obstáculo para os refugiados adentrarem determinado país e buscar alguma proteção era a ausência de um passaporte formal. Assim, elaborou um documento que viria a ser conhecido como Passaporte Nansen, que basicamente identificava o apátrida ou refugiado, permitindo sua entrada pelo país de acolhida. Por meio de Arranjos - documentos elaborados pela Liga das Nações e os países signatários - inicialmente o documento se estendia a refugiados russos (LEAGUE OF NATIONS, 2022a), apenas.

Porém, a competência do Alto Comissariado para Refugiados Russos foi, posteriormente, em 1926, alargada para abarcar os refugiados armênios, vítimas de genocídio (LEAGUE OF NATIONS, 2022b). Ainda em 1927, outra alteração de competência do órgão foi realizada, de modo a se estender a refugiados assírios, assírios-caldeus, turcos e montenegrinos (JUBILUT, 2007, p. 76).

É perceptível, aqui, o foco em fator étnico na designação da pessoa refugiada, bastante distinto dos instrumentos do período posterior à Segunda Guerra, onde o conceito se centra mais no contexto fático pelo qual passa o indivíduo, necessariamente alvo de algum tipo de perseguição. A questão relativa aos refugiados russos no contexto pós revolução bolchevique é particularmente relevante. Por meio de decretos governamentais (RÚSSIA, 1921, https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1271.htm), excluiu-se a nacionalidade de milhares de pessoas, que passaram a ser consideradas apátridas:

Enquanto a Liga das Nações discutia as melhores maneiras de repatriar os refugiados russos da Europa para a Rússia, o governo bolchevique publicou vários decretos efetivando a pioneira política da “desnaturalização compulsória”. O primeiro decreto datava de dezembro de 1921 e retirava os direitos de cidadania soviética de ampla gama de categorias dos emigrados. A partir desse momento, os desterrados pela revolução russa se tornaram apátridas de fato e de jure. A resistência ao repatriamento se agravava pela impossibilidade, agora jurídica, de devolver indivíduos ao país em que não eram mais aceitos como cidadãos (JUBILUT, 2021, p. 74).

¹ Nansen recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 1922, por seus esforços para conter a onda de fome na Rússia durante os anos de 1921-1922. Anualmente, o ACNUR concede o Prêmio Nansen a “indivíduo ou organização que dedicou seu tempo e fez a diferença na tarefa de ajudar pessoas deslocadas à força de suas casas.” (ACNUR, <https://www.acnur.org/portugues/campanhas-e-advocacy/premio-nansen/>).

Assim, pessoas que emigraram da Rússia após a Revolução de 1917 passaram a ser consideradas apátridas, tanto de fato como de direito. Tal feito dificultou os esforços empregados pela Liga das Nações com uma possível solução por meio do repatriamento, sendo este o retorno voluntário ao país de origem após cessação das ocorrências que originaram sua saída, por meio de ajuda de consulado específico. Diante da impossibilidade jurídica e do grande contingente de pessoas que agora, conseqüentemente, migrariam para outros países da Europa, a Liga passou a optar pela solução do reassentamento, que se distingue da repatriação por ser o envio do refugiado ou apátrida a um terceiro país, não sendo o de origem ou ainda aquele onde solicitou refúgio. Foi exatamente aí, então, que o Passaporte Nansen se fez fundamental, proporcionando a livre circulação das pessoas que, aos poucos, foram se escoando pelos países europeus e servindo majoritariamente como mão-de-obra nos mercados nacionais.

Em 1930 ocorreu o falecimento de Nansen e, no mesmo ano, surgiu o Escritório Nansen para Refugiados, órgão descentralizado mas ainda sob o comando da Liga das Nações. Durante essa década, principalmente na primeira metade, a Europa também passou por uma profunda crise econômica e política, marcada por medidas de mercado protecionistas que testaram os direitos das pessoas refugiadas em sua pretensão de residentes permanentes. Expulsões e exclusões foram feitas, a pretexto de proteção do mercado nacional. Como tentativa de remediar esse cenário, o primeiro esboço do princípio de *non-refoulement* (a proibição de devolução do solicitante de refúgio ou refugiado para o país em que sua vida ou integridade física corra perigo) é implementado por meio da Resolução de 1933 pelo Escritório Nansen.

Ainda que a Liga das Nações tenha contribuído de forma importante para o tema dos refugiados, especialmente pelas realizações do Alto Comissariado para Refugiados e de Nansen, principalmente, a nível internacional o papel do órgão ficou aquém do esperado. A expectativa de sua função na solução pacífica de controvérsias, de modo a evitar conflitos armamentícios futuros fracassou fortemente. Não só a Liga das Nações não conseguiu evitar o próximo grande conflito global que foi a Segunda Guerra, como também não foi capaz de conter outros conflitos relevantes, como a guerra civil espanhola e a expansão da Alemanha na Áustria e na Checoslováquia (HERZ, 2004, p. 85). O desprestígio do órgão se refletiu na retirada de dezenas de países, entre eles Alemanha, Japão, Itália e treze países latino-

americanos. Ao todo, 63 países fizeram parte da Liga (porém não ao mesmo tempo), sendo que 17 a deixaram. Embora almejasse um caráter universal, a Liga das Nações já não podia mais ser assim considerada (HERZ, 2004, p. 88).

A extinção da Liga das Nações se deu em 1946. O tema dos refugiados, por outro lado, continuava relevante no plano internacional. Um órgão paralelo ao Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações, o Comitê Intergovernamental para Refugiados, criado já em 1938 pelos Estados Unidos, passa a tomar o lugar daquele extinto. Sua atuação dura até 1947, quando os atos preparatórios para a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) começaram a tomar forma, sob a criação de uma comissão específica para refugiados. Por meio da Resolução A/RES/62 (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1946, <https://www.refworld.org/docid/3b00f1963c.html>) foi criada a Organização Internacional dos Refugiados (OIR), de forma autônoma. Posteriormente, de modo a especializar e trazer o tema à responsabilidade universal de todos os membros, a ONU criou em 1950 o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), dessa vez, órgão vinculado a ela e que segue em atuação até hoje.

2.2 O período entre guerras sob o olhar de Hannah Arendt

Vivenciar um período histórico profundamente conturbado resulta, inevitavelmente, em uma percepção própria desse evento, com uma interpretação que varia conforme a posição do sujeito diante do fato que se desenvolve. Se a posição do indivíduo que presencia está intimamente ligada a ele, de modo que se pode afirmar que o objetivo de tal evento é, dentre outros, afetar de forma direta o indivíduo e grupo étnico ao qual pertence, então a perspectiva desse sujeito adquire uma carga subjetiva peculiar. Se assim desejar, sua narrativa dos acontecimentos passa a servir como poderosa ferramenta que exercita a alteridade, ou seja, a capacidade de se colocar e se ver no lugar do outro.

Essa perspectiva mencionada se encaixa no relato e nos questionamentos propostos por Hannah Arendt, intelectual do século XX, responsável por contribuições na área da filosofia e teoria política. Alemã e judia, foi forçada a emigrar para os Estados Unidos a partir de 1933, em função das perseguições aos judeus e outras minorias perpetradas pelo regime nazista. Em 1937, perdeu a sua nacionalidade de origem e é considerada apátrida, adquirindo só em 1951 a nacionalidade norte-

americana.

No mesmo ano em que adquiriu uma nova nacionalidade, Arendt lançou uma de suas principais obras, *Origens do Totalitarismo*. Nela a autora realizou uma discussão aprofundada acerca dos regimes totalitários e sua perpetuação, além de sua base de fundamento sob um prisma político do período. Para tanto, revisou com olhar crítico o regime nazista alemão e stalinista da Rússia. Também dedicou um capítulo específico para tratar do tema dos refugiados, dos migrantes forçados e dos apátridas, um amplo contingente de pessoas que sofreram desnacionalização em massa a partir de decretos do governo de seus respectivos países. Não menos importante, mostra o quadro da Europa à época do período entre guerras e a conduta de países europeus diante da emergência humanitária. Ainda que com a existência dos primeiros instrumentos voltados à proteção dos refugiados, os Estados europeus pouco fizeram para garantir uma proteção efetiva a essas pessoas. Seus direitos positivos foram sempre limitados, quando não alterados em um curto período de tempo e colocadas novamente à mercê da barbárie que rondava a Europa, pois não pertenciam a lugar algum.

Arendt (2012, p. 372 e 382), enxergou a desnacionalização em massa que ocorreu no período entre guerras em sua verdadeira forma, à época ofuscada pela conduta diligente dos Estados-nações europeus, de forma burocrática, de se protegerem em meio à guerra: foi uma poderosa arma de política totalitária, que demonstrou a “incapacidade de tolerar qualquer oposição, preferindo perder os seus cidadãos a abrigá-los com opiniões diferentes da vigente”, voltada a manter uma distância segura daqueles designados como “refugio da terra”, sendo todo grupo de pessoas consideradas indesejadas por esses Estados. Essa conduta era tão disseminada que praticamente não restou país na Europa, durante o período entre as duas guerras, que não houvesse aprovado algum tipo de lei ou regulamento que permitisse a desnacionalização em massa para ser posta em prática no momento em que achassem adequado. Ainda que não fosse posta em prática, era uma ferramenta preventiva.

Um encargo demasiado pesado à Liga das Nações, não dividido com os Estados, também foi percebido por Arendt (2012, p. 375-376). Resquícios da Revolução Francesa de 1789, com a consequente Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, estabelece a conexão entre os direitos lá descritos com a noção de soberania nacional, criando uma interdependência que é refletida nos

Tratados das Minorias². A responsabilidade dos Estados é relativizada, enquanto a salvaguarda dos direitos dos apátridas e demais refugiados permanece dependente dos tratados internacionais e sua força efetiva dentro das fronteiras de cada país. A visão geral dos dirigentes das grandes nações era de que as minorias cobertas pelos tratados seriam, em algum momento, assimiladas ou liquidadas. A assimilação, no contexto da imigração, é entendida como a gradual incorporação de características culturais e sociais do país de destino pelo imigrante. Ela pode se dar de forma parcial, mantendo determinados aspectos da nação de proveniência, ou total, incorporando todos os aspectos culturais do local de vivência, sem traços de experiências anteriores. Essa visão entre assimilação ou aniquilação denota bem o cenário europeu do período. A recusa ao “outro” e sua bagagem cultural frequentemente levava a uma marginalização das minorias étnicas, tornando inevitável uma assimilação forçada para evitar o desamparo total da condição de apátrida.

A questão das minorias étnicas em si também carregava suas peculiaridades. Seu movimento foi encabeçado principalmente pelos judeus e armênios. Arendt (2012, p. 386) chama os judeus de *minorité par excellence* (minoridade por excelência), pois não eram maioria em qualquer lugar do mundo. Sua proteção, portanto, só poderia ser garantida no plano internacional. Os grupos étnicos minoritários, uma vez em país estrangeiro, resistiam fortemente ao processo de assimilação em qualquer grau, inclusive evitando união com outras minorias para buscar defender interesses comuns. Nesse sentido, Arendt menciona interessante aspecto relativo ao Passaporte Nansen. O documento continha a designação de origem do refugiado, “pessoa de origem russa” ou “pessoa de origem alemã”, e uma proposta de uniformização do documento - de maneira a omitir a origem do sujeito - foi amplamente negada pelos portadores do passaporte. A motivação era clara: o fator étnico e nacional era bastante forte entre os refugiados e apátridas, pois era um documento que comprovava o resqúcio de sua nacionalidade ou origem.

Os Tratados das Minorias desenvolvidos pela Liga das Nações tiveram sua importância principalmente no fato de ser tutelada por uma organização

² Até a primeira guerra mundial, os tratados internacionais de proteção às minorias se referiam majoritariamente à liberdade religiosa, como o Tratado de Paris, de 1856, que deu fim à Guerra da Crimeia e reconheceu que não se devia estabelecer classe de súditos inferiores aos demais em função de sua raça ou culto. Com o fim da Primeira Guerra, as minorias étnicas passam a ganhar certa relevância por meio do Pacto da Sociedade das Nações, cujo objetivo era de enfraquecer o Império Alemão, Austro-Húngaro e Otomano (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2019, p. 420-423).

internacional. O que era relativamente novo à época era a noção das minorias como instituição permanente (ARENDDT, 2012, p. 378). A autora cita uma visão corrente na Europa de que, a despeito da presença das minorias - que não era, em absoluto, uma novidade - a ideia de que havia uma população cuja situação não era temporária, mas permanente, e que dependia da regulação de uma instituição externa internacional para fornecer o amparo legal mínimo para uma vivência que pretendia ser duradoura, desencadeava um ponto de vista implícito por parte dos Estados nações: de que somente os nacionais gozavam da verdadeira proteção legal de um país, pois só eles eram os reais cidadãos. O que resultava, conseqüentemente, na característica de exceção em relação ao tratamento dado aos refugiados.

Também é crítica sua posição a respeito dos Tratados de Paz realizados após o fim da Primeira Guerra Mundial. Especialmente no que tange a Europa oriental e meridional, a grande variedade étnica presente estava longe de fornecer certa homogeneidade na região e, mesmo assim, a solução forçada por meio da criação de Estados-nação para aglutinar essas etnias e a posterior introdução de tratados de minorias soa como fracasso e até prelúdio de conflitos posteriores (ARENDDT, 2012, p. 373). Pode-se usar o exemplo da extinta Iugoslávia (criada em 1918 e desintegrada em 1992), com os povos croatas e eslovenos. Conforme a autora, é ingênua a visão de que uma parceria na direção do governo com esses povos, unidos à força, fosse possível. Os povos não agraciados com Estados-nações específicos foram chamados de minorias, cujos regulamentos dos tratados deveriam ser observados pelos Estados antigos e novos. A percepção das minorias passou a ser de que a condução dessa problemática não passava de um jogo arbitrário, sem regras claras, beneficiando uns mas não outros.

O cenário deplorável para os apátridas e refugiados europeus se deu pela ineficácia de dois remédios empregados à época, a repatriação e a naturalização. Em especial, na visão da autora, a repatriação falhou, fundamentalmente, porque nenhum país estava disposto a receber aquelas pessoas. Nem mesmo seu país de origem. O resultado foi a completa ausência de uma situação jurídica a esse contingente de pessoas, relegados a expulsões e sem ninguém que os reclamasse:

Pode parecer que essa indeportabilidade de uma pessoa sem Estado impedisse um governo de expulsá-la; mas, como o homem sem Estado — um fora da lei por definição — era uma anomalia para a qual não existia

posição apropriada na estrutura da lei geral, ficava completamente à mercê da polícia, que, por sua vez, não hesitava muito em cometer atos ilegais para diminuir a carga de *indésirables* no país. Em outras palavras, o Estado, insistindo em seu soberano direito de expulsão, era forçado, pela natureza ilegal da condição de apátrida, a cometer atos confessadamente ilegais (ARENDR, 2012, p. 387).

É de fundamental importância sua leitura realizada acerca do papel do refugiado dentro do país de sua suposta “acolhida”. Por definição um fora da lei, o apátrida por vezes escoava para um lugar na sociedade onde o Estado prestava atenção e exercia o poder da lei: o crime. Uma anomalia ao menos prevista, a conduta criminosa fornecia um amparo legal que o apátrida não possuía e que, em boa parte das vezes, era até mais benéfica, pois conferia uma míngua igualdade legal. “Como criminoso, mesmo um apátrida não será tratado pior do que outro criminoso, isto é, será tratado como qualquer outra pessoa nas mesmas condições. Só como transgressor da lei pode o apátrida ser protegido pela lei” (ARENDR, 2012, p. 390).

A base da tutela dos refugiados, apátridas e outras minorias durante o período entre guerras se fundamenta, também, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, do século XVIII. A inovação da afirmação de que os direitos do homem eram inalienáveis, irredutíveis e indeduzíveis de demais leis ou direitos pressupunha uma nova era dos Direitos Humanos. Como já mencionado, a ideia de soberania e emancipação nacional caminhava lado a lado com os direitos do homem. Noções de povo e nação se faziam mais presentes, sendo os pilares que sustentavam os direitos que daí decorriam. A ausência de um governo, fosse de maneira arbitrária ou por vontade própria, colocava o sujeito fora dessa proteção. De nada importava a afirmação de que os direitos eram inalienáveis, independentemente de qualquer governo (mas desde que houvesse um tipo de governo instituído) se determinado grupo de pessoas, destituídas de qualquer tipo de agente soberano que fosse, fossem imediatamente colocadas à margem dessa proteção (ARENDR, 2012, p. 396-397). A aplicação desses Direitos do Homem, assim, não eram passíveis de execução, pura e simplesmente, a todo momento que surgiam pessoas destituídas de sua nacionalidade.

Soa paradoxal, portanto, que as pessoas à margem de qualquer proteção nacional ou internacional e perseguidas, muitas vezes, pelo seu país de origem, fossem aquelas cujo sofrimento foi imputado por uma característica inerente, e não por determinado crime que cometeram ou ação que deixaram de fazer. Tal

característica sendo sua raça, sua etnia, sua origem. A proteção legal era destituída se, ao arbítrio do Estado soberano, o sujeito tivesse “nascido na raça errada” (ARENDR, 2012, p. 400). Essa noção é particularmente perigosa à luz de pensamentos, os mais variados possíveis, sobre o que é o Direito e para que ele serve. Arendt (2012, p. 407) menciona a afirmação de Hitler, genérica o suficiente - mas balizada por forte ideais nacionalistas e de soberania nacional - para servir de fundamento para um dos mais terríveis regimes totalitários da história, a de que “o direito é aquilo que é bom para o povo alemão”. A ação que leva à cabo as maiores atrocidades contra os direitos humanos, ela afirma, pode sempre ser justificada.

O pertencimento à comunidade é, portanto, fator fundamental para garantir ao menos a inserção do indivíduo em alguma cobertura legal. A ausência de um “lugar no mundo que torne sua opinião significativa e a ação eficaz” (ARENDR, 2012, p. 403) expulsa o sujeito da humanidade possível. A própria situação dos judeus na Alemanha nazista iniciou por privá-los de sua condição legal (desnacionalização) para então inseri-los em campos de concentração, ou seja, a efetiva separação da comunidade em que estavam inseridos. Antes de levar a cabo o extermínio por meio das câmaras de gás, no entanto, se averiguou se alguém, ou qualquer país, reclamava essas pessoas. Como a resposta era negativa, o extermínio foi concretizado. Uma privação absoluta de direitos foi cuidadosamente estabelecida antes do direito à vida ser atacado.

Di Cesare (2017, p. 18), filósofa também na área de imigração, considera excepcional a contribuição de Hannah Arendt para o assunto. Porém, lamenta que suas ideias pioneiras em *Origens do Totalitarismo* e trabalhos seguintes não tenham sido adotados ou mais desenvolvidos no campo da filosofia da imigração. Pensar a imigração, para Di Cesare, necessariamente significa repensar o Estado. E é possível afirmar que essa é uma continuidade da reflexão de Arendt (2012, p. 407 e 412), pois foi aspecto central de seus escritos acerca do refúgio e da migração:

[...] É perfeitamente concebível, e mesmo dentro das possibilidades políticas práticas, que, um belo dia, uma humanidade altamente organizada e mecanizada chegue, de maneira democrática — isto é, por decisão da maioria —, à conclusão de que, para a humanidade como um todo, convém liquidar certas partes de si mesma. [...] O perigo é que uma civilização global, universalmente correlata, possa produzir bárbaros em seu próprio seio por forçar milhões de pessoas a condições que, a despeito de todas as aparências, são as condições da selvageria.

Antes de *Origens do Totalitarismo*, Arendt publicou um pequeno ensaio para um jornal judeu de Nova Iorque, *The Menorah Journal*, em 1943, chamado “Nós, os Refugiados”, concebido em meio à fuga da França - agora ocupada pelos alemães - e durante sua estadia em Lisboa, Portugal. Nele, ela aborda a disposição incomparável e o desejo dos judeus de serem bem aceitos pelo país e comunidade que os abrigassem. Noções de cidadania, assimilação e qualquer conexão com o ambiente social se fazem importantes, pois a população judia refugiada estava pronta para se desfazer de qualquer resquício de identificação judaica de modo a se assemelharem aos nacionais do novo país da forma mais rápida possível. Seriam novos e plenos cidadãos americanos, franceses ou portugueses, assim como foram judeus-alemães na Alemanha.

A língua, os costumes e a cultura própria, tudo seria descartado e daria lugar à cartilha do anfitrião, a ponto de mexer com noções pré-estabelecidas a respeito do sentimento de pertencimento a determinada nação (nacionais e não nacionais): “Se o patriotismo era uma questão de rotina ou de prática, devíamos ser o povo mais patriótico do mundo” (ARENDR, 2013, p. 17), muito embora se saiba, claro, que pela ironia empregada pela autora como recurso discursivo, a situação fática dos judeus jamais chegou sequer perto de arranhar a realidade divisória que ocorria nos países para os quais fugiam. Em Paris, sofriam com toque de recolher às oito horas da noite, em Los Angeles, sofriam restrições sob a justificativa de serem, estranhamente, “inimigos aliados” (ARENDR, 2013, p. 15). Todos estes tratamentos dados pelo único fundamento de serem judeus.

A própria noção de identificar-se como refugiado era desabonador, na visão dos judeus. Em tom irônico, escreve Arendt (2013, p. 7): “Em primeiro lugar, não gostamos de ser chamados ‘refugiados’. Chamamo-nos uns aos outros ‘recém-chegados’ ou ‘imigrantes’”. Em uma espécie de oposição a essa negação da identidade empregada pelos refugiados e imigrantes judeus, Arendt (2013, p. 19) cunhou a expressão do judeu “pária” ou “pária consciente”. Este seria o sujeito judeu absolutamente consciente de sua condição (de refugiado, de imigrante), e principalmente de sua identidade. Conhecedor de seu tratamento discriminatório e exclusivo, ainda assim não descartaria sua raiz judaica, mesmo que fosse assimilado em certa medida. No sentido oposto, havia a acepção estereotipada do judeu como sujeito avarento ou “alpinista social”, refletida na expressão francesa *parvenus*.

Não é à toa que Arendt intitula seu ensaio com uma afirmação que destoa da

linguagem irônica do seu conteúdo: “nós, os refugiados”, é uma sinalização de fé ao pária consciente, uma crença de que a identidade é elemento potencial para mudanças concretas, seja pela via política ou social. Suscita, inclusive, questionamentos acerca da possibilidade do seu oposto, a negação da identidade, resultar em terreno fértil para o arbítrio de sujeitos, instituições ou Estados que estejam em vantagem em determinada relação de poder.

O homem é um animal social e a vida não é fácil para este quando as ligações são cortadas. Os padrões morais são muito mais fáceis de manter na textura da sociedade. Muitos poucos indivíduos têm força para conservar a sua própria integridade se o seu estatuto social, político e legal estiver completamente confuso. Faltando a coragem para lutar pelo nosso estatuto social e legal, decidimos, em vez disso, tantos de nós, tentar mudar de identidade. E este comportamento curioso torna as questões bem piores. A confusão em que vivemos é, em parte, da nossa própria responsabilidade (ARENDR, 2013, p. 17).

Por conseguinte, é possível perceber como o instrumento do Passaporte Nansen se situa em um lugar bastante primário e elementar do processo de proteção da população refugiada e afins. Embora inovador e fundamental à época de sua instituição, o desenrolar dos acontecimentos nas mais variadas nações protagonistas levou a novas questões, atores e variáveis antes desconhecidas. A acolhida, a nacionalidade (ou identidade) e o papel do Estado diante desse tema passaram a adquirir novas proporções. Viu-se, assim, que a problemática do refúgio ia além de um pedaço de papel que definia a pessoa como refugiada, possibilitando sua realocação em outro país.

É por esse motivo que Arendt (2012, p. 402) considerava o direito à nacionalidade (e sua prática efetiva) e a participação em uma comunidade como fundamental, que precedia os direitos inalienáveis como o de nascer livres e iguais em dignidade. A existência de uma comunidade organizada é necessária para garantir e proteger estes direitos que, vinculados pela nacionalidade, fazem parte da miríade dos direitos humanos, desde a liberdade de movimento até a educação e a saúde (GOODWIN-GILL, 2021, p. 208).

3 A REGULAÇÃO INTERNACIONAL

3.1 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967

A importância da Convenção de 1951 referente aos direitos consolidados dos refugiados é fundamental. Juntamente com o Protocolo de 1967, ambos são considerados “a base positiva universal do Direito Internacional dos Refugiados”. Completando 71 anos no ano de 2022, a Convenção de 1951 não é isenta de críticas. Em que pese seu lugar consagrado no tema do refúgio internacional, é necessário ter em mente que seu conteúdo normativo foi elaborado logo após a Segunda Guerra Mundial, período em que a soberania dos Estados era considerada, de acordo com Jubilit (2007, p. 85), um princípio absoluto dentro do Direito Internacional clássico³.

Diante do contexto histórico que compreendia uma memória ainda muito viva dos resultados da Segunda Grande Guerra - a criação da Organização das Nações Unidas, em junho 1945, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948 - a criação do ACNUR serve como marco histórico, enquanto órgão especial, para a votação do estatuto.

O ACNUR, portanto, surge por meio da Resolução 319 A (IV) da Assembleia-Geral da ONU, de 3 de dezembro de 1949 (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1949, <https://www.refworld.org/docid/3b00f1ed34.html>). A votação da Convenção iniciou-se no dia 2 de julho de 1951 em Genebra, na Suíça, e terminou no dia 25 do mesmo mês, sendo presidida pela Conferência de Plenipotenciários⁴. Foi assinada por 12 países⁵ na data de sua adoção, entrando em vigor no dia 22 de abril de 1954.

³ Segundo Mazzuoli (2021, p. 67), o Direito Internacional Clássico (*westfaliano*), “não atribuía voz aos povos ou indivíduos, mas somente aos Estados partícipes da sociedade internacional. No clássico direito das gentes as relações que são reguladas são apenas as interestatais, baseadas na coexistência das vontades soberanas dos Estados, sem a possibilidade de ingerência em tais Estados com a finalidade de salvaguardar direitos humanos.”

⁴ Accioly, Nascimento e Silva e Casella (2019, p. 82-83) assim definem *plenipotenciário* no campo do Direito Internacional: “quem for designado como detentor de carta de plenos poderes para representar externamente o estado e negociar tratados internacionais em seu nome.”

⁵ No dia 28 de julho de 1951, data de assinatura da Convenção, os doze países signatários foram: Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça. Posteriormente, outros países a assinaram (UNITED NATIONS, 1951, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=IND&mtdsg_no=V2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en).

A caracterização de pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados à Convenção se dá pela inovação em definir quem é refugiado, nos termos do estatuto, estabelecendo o tratamento reservado à essa população em sintonia com direitos básicos e menciona de forma consolidada - uma vez que seu esboço já fora apresentado em tratados anteriores - o importante princípio do *non-refoulement*, que será abordado com maior profundidade adiante.

O documento assim define quem é refugiado:

Art. 1º. A., § 2º. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 2022a, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

Um termo relevante é “fundado temor de perseguição”. De valor subjetivo, a última parte da expressão acaba por automaticamente ampliar o leque dos solicitantes de refúgio, sem delimitar por nacionalidade ou categoria, uma vez que se sustenta em sentimento próprio daquele que busca refúgio. Portanto, seria avaliada a partir das declarações fornecidas. Em outro sentido, a necessidade de fundamentação do *temor* denota uma carga objetiva de valoração, sendo necessária uma verificação empírica do estado de espírito alegado pelo solicitante, se há correspondência nos fatos. Assim, se conclui que é necessária uma dupla análise - tanto subjetiva quanto objetiva - para a adequação do solicitante ao instituto do refúgio.

De pronto também se percebe uma limitação temporal importante, visto que o Estatuto abrange somente “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, se referindo ao acontecimento que tornou a pessoa refugiada, e não à data de reconhecimento de seu status de refugiado ou até mesmo do período em que a pessoa foi forçada a deixar seu Estado. Em outras palavras, uma pessoa refugiada poderia ter deixado seu país após a data limite e ainda assim estaria dentro da definição fornecida pelo estatuto, desde que o fator volitivo de seu refúgio resulte de acontecimentos ocorridos antes da data limite, ou das consequências dele. (ACNUR, 2022a, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

Além da limitação temporal, a Convenção também trouxe uma limitação geográfica, permitindo aos Estados signatários a livre escolha entre duas opções, desde que a expressassem do momento da assinatura, ratificação ou adesão do tratado:

Art. 1º., B., § 1º. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção (ACNUR, 2022a, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

É clara uma preocupação dos países signatários de fornecer uma solução mais limitada a um problema de emergência global, cujas consequências e desdobramentos futuros eram impossíveis de se prever. Ainda que a responsabilidade na admissão de refugiados fosse conjunta, pontos de vista distintos marcaram o posicionamento dos países: aqueles favoráveis a uma concepção geral de alcance ilimitado a toda e qualquer população receberam o nome de “universalistas”, enquanto aqueles que primavam por um alcance limitado à Europa eram os chamados “europeístas”.

O estatuto também pode ser dividido entre cláusulas de inclusão, cláusulas de cessação e cláusulas de exclusão. As cláusulas de inclusão também podem ser vistas como aquelas que possuem uma demanda positiva, uma vez que exige determinados fatores para o reconhecimento da condição de refugiado. Como exemplo, a aplicação e abrangência do termo “refugiado” no art. 1º. A., § 2º supracitado. As cláusulas de cessação e exclusão são consideradas negativas, pois tem como resultado a perda do status de refugiado ou um impedimento para que o adquira. A Convenção ACNUR, 2022a, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf) não se aplica às pessoas que houverem cometido crimes de guerra ou contra a humanidade, por exemplo, sendo uma cláusula de exclusão (art. 1º, F., § 1º).

Ademais, a Convenção de 1951 reúne diversos direitos e obrigações da população refugiada, seguindo na esteira do que foi consolidado na DUDH três anos antes. Seu art. 2º, por exemplo, cita que todo refugiado tem a obrigação de se

conformar às leis e regulamentos do país em que se encontra. O direito à não discriminação, direitos referentes à aquisição de propriedade móvel e imóvel, propriedade intelectual e industrial, direitos de livre associação, de estar em juízo, de possuir profissão assalariada ou não assalariada, além de profissões liberais, direito à educação e assistência pública se fazem presentes na Convenção de 1951.

Outro ponto fundamental da Convenção foi a sedimentação do princípio do *non-refoulement*, o qual proíbe a expulsão ou devolução forçada da pessoa refugiada ao seu país de origem ou outro onde possa vir a sofrer qualquer risco. Tal princípio assim discorre:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país (ACNUR, 2022a, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

Inserido dentro das medidas administrativas, Andrade (1996, p. 54 apud ARAÚJO; BARICHELLO, 2015, p. 117) relembra que o embrião de tal princípio surgiu pela primeira vez no âmbito do Direito Internacional já em 1928, por meio do *Arrangements relating to the legal status of Russian and Armenian refugees*, à época recomendando que a expulsão fosse suspensa ou não realizada se o refugiado não tivesse condições legais para adentrar no país onde seria conduzido.

Novos acontecimentos no cenário global posteriores à Convenção de 1951 levaram a um maior número de refugiados que não estavam abarcados por tratados ou convenções até então existentes, levando a ACNUR a tomar nova medida. Após análise pela Assembleia Geral da ONU, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados (nome formal do Protocolo de 1967) é aprovado e entra em vigor em 4 de outubro de 1967. Já em seu preâmbulo o Protocolo reconhece o surgimento de “novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção”, assim como se posiciona no sentido de almejar que “todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1º de janeiro

de 1951, possam gozar de igual estatuto”. A principal mudança desse instrumento ACNUR, 2022c, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf) é a eliminação das limitações geográficas e temporais que a Convenção anterior estabelecia. Ele é bastante claro nesse sentido:

art. 1º, §2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro (ACNUR, 2022c, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

Em que pese a autonomia do referido instrumento, uma vez que é posterior e independente da Convenção de 1951, Gomes (2019, p. 271) bem lembra que a questão da limitação geográfica não se deu por excluída de fato, pois dependia do posicionamento formal dos Estados quando da assinatura da Convenção e seu posicionamento a respeito, notadamente sobre o art. 1º., B., § 1º da Convenção de 1951, acerca dos acontecimentos limitados à Europa ou Europa e alhures. Afora isso, há ainda a questão de determinados países que são signatários de somente um dos instrumentos. Madagascar e São Cristóvão e Nevis são signatários somente da Convenção de 1951, enquanto Cabo Verde, Estados Unidos da América e Venezuela assinam somente o Protocolo de 1967 (UNHCR, 2023, <https://tinyurl.com/447ppf78>). Vale ainda mencionar a possibilidade de reservas que os Estados podem opor no momento da admissão ao tratado. Diversos países a declararam em relação ao art. 4º do Protocolo de 1967, referente à solução de controvérsias⁶. Ruanda, por exemplo, só concordou com a submissão de controvérsias à Corte Internacional de Justiça com a anuência prévia do governo de Ruanda.⁷

⁶ “Toda controvérsia entre as Partes no presente Protocolo, relativa à sua interpretação e à sua aplicação, que não for resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional da Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.” (ACNUR, 2022c, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

⁷ As reservas opostas pelos Estados ao protocolo de 1967 podem ser visualizadas no site da Coleção de Tratados das Nações Unidas: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSDG/Volume%20I/Chapter%20V/V-5.en.pdf>

3.2 O estado atual do direito do refugiado

O arcabouço legal de proteção da população refugiada no plano internacional possui diversas vertentes que se entrecruzam, a fim de fornecer uma fonte maior de proteção em relação ao tema. Assim, a ideia de que o tema do refúgio e afins gozam de tratados e leis necessariamente restritos e direcionados unicamente aos refugiados não é verdadeira. Como consequência disso, resta como evidente o fato de que o *ser refugiado* abarca, de forma subjetiva e inerente, direitos e condições que estão espalhadas nos mais variados instrumentos internacionais de direitos humanos.

É assim que as chamadas três vertentes tradicionais de proteção dos direitos humanos atuam. O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), com enfoque amplo na proteção referente a este tema; o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), direcionado àqueles que deixam seu país de origem ou de residência habitual em função dos motivos expressamente elencados na Convenção de 1951 e o Protocolo de 67, como visto anteriormente; e o Direito Internacional Humanitário (DIH) voltado à proteção de pessoas em meio a conflitos armados, internacionais ou não (JUBILUT; ZAMUR, 2017, p. 439). A aplicação convergente destes três eixos é o posicionamento mais adequado e que melhor serve como ferramenta destinada à proteção de seu objetivo comum, que é a proteção da pessoa humana no âmbito internacional.

Nesse sentido, é possível inserir estes três ramos em uma categoria central, sendo o Direito Internacional dos Direitos Humanos em seu sentido amplo (*lato sensu*), ou Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana (JUBILUT; ZAMUR, 2017, p. 440). O reflexo dessa conjugação se deu também em posicionamentos mais antigos da Assembleia Geral da ONU, como na Resolução n. 32/130 de 1977, voltada a estabelecer “diferentes critérios e meios possíveis dentro do sistema das Nações Unidas para melhorar o gozo efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”, que afirmou que os direitos humanos se “inter-relacionam necessariamente entre si, são indivisíveis e interdependentes”. Mais tarde, essa mesma definição seria repetida na Declaração de Direitos Humanos de Viena, em 1993, em seu art. 5º. Piovesan (2013, p. 207) sintetiza o pensamento: “apresentando os direitos humanos uma unidade indivisível, revela-se esvaziado o direito à liberdade quando não assegurado o direito à igualdade; por sua vez, esvaziado, revela-se o direito à igualdade quando não assegurada a liberdade”.

Em termos de órgãos e agências encarregadas de supervisionar ou dar

assistência à categoria de refugiados no plano internacional, a principal referência é o já mencionado escritório do ACNUR, órgão subsidiário da ONU. Conforme consta em seu estatuto (ACNUR, 1950, <https://tinyurl.com/jbrvfpf>), dentre suas funções estão a de providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para a população refugiada por meio da repatriação voluntária ou da assimilação em novas comunidades nacionais. Além disso, realça expressamente que o trabalho desempenhado é de caráter apolítico, social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados. A ação do ACNUR se dá, ainda, sob a autoridade da Assembleia Geral da ONU, devendo seguir as diretrizes fornecidas pelo órgão ou pelo Conselho Econômico e Social (CES). O Alto Comissariado ainda deve apresentar, anualmente, um relatório de suas ações à Assembleia Geral, por meio do Conselho Econômico e Social.

O estatuto do ACNUR estabelece ainda a possibilidade de criar um Comitê consultivo, podendo ser composto por países membros e não membros da ONU, a serem escolhidos pelo CES e com base no interesse desses Estados na solução do problema dos refugiados. Essa participação é reveladora do protagonismo do órgão da ONU em se manter na vanguarda de políticas e diretrizes relacionadas ao tema do refúgio:

States are thus closely involved, at multiple levels, in the operations and governance of the principal international institution concerned with the protection of refugees, and UNHCR's practice is therefore relevant both to its standing and to the legal status of rules and practices developed when implementing its mandate. UNHCR is not only a forum in which the views of States may be represented; it is also, as a subject of international law, an actor in the field whose actions count in the process of law formation⁸ (GOODWIN-GILL, 2021, p. 849).

Vale mencionar, ainda, o caso bem específico da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA, no original em inglês). Em função da guerra árabe-israelense de 1948, onde Israel e países árabes reivindicavam, respectivamente, a criação de um Estado de Israel e Estado da Palestina, na região que abarca os territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza,

⁸ “Os Estados estão, portanto, intimamente envolvidos, em vários níveis, nas operações e governança da principal instituição internacional preocupada com a proteção de refugiados, e a prática do ACNUR é, portanto, relevante tanto para sua posição quanto para o status legal de regras e práticas desenvolvidas ao implementar seu mandato. O ACNUR não é apenas um fórum no qual as opiniões dos Estados podem ser representadas; é também, como sujeito do direito internacional, um ator no campo cujas ações contam no processo de formação do direito.” (Tradução livre).

milhares de pessoas residentes na Palestina foram forçadas a deixar seu território. O órgão subsidiário da ONU foi criado em 1949, e foca em medidas de ajuda imediata, saúde e educação. Conflitos armados posteriores tiveram lugar e, em que pese a disputa pela região seja antiga e a criação do Estado de Israel tenha sido admitido na ONU em 1949 (MAGNOLI, 2006, p. 425), a tensão política entre países árabes e Israel perdura até hoje. Chama a atenção a criação de uma espécie de órgão *ad hoc* para a questão palestina, separado das responsabilidades do ACNUR. Goodwin-Gill (2021, p. 857) pontua que “at this base, this is a political issue, not a legal, definitional one”, especialmente se considerarmos questões como o fato de que “Palestinian refugees were recognized as such before debate even began on the Statute or the 1951 Convention”.⁹

De ampla abrangência, há também o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), criado pela Assembleia Geral da ONU em 1993 por meio da resolução 48/141. O escritório (UNITED NATIONS, 2023a, <https://www.ohchr.org/en/about-us>) “representa o compromisso mundial com a promoção e proteção de toda a gama de direitos humanos e liberdades estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)”. Considerando a característica universal, indivisível, interdependente e inter-relacionada dos direitos humanos citadas anteriormente, a atuação do ACNUDH em relação às pessoas que se deslocam entre Estados é indiscutível (GOODWIN-GILL, 2021, p. 857). Tanto é assim que, em 2014, desenvolveu o documento “Princípios e Diretrizes Recomendadas sobre Direitos Humanos nas Fronteiras Internacionais” (UNITED NATIONS, 2014, <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/recommended-principles-and-guidelines-human-rights-international>).

Com um papel mais conciliador, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, no original, em inglês) teve seu mandato estabelecido pela Resolução 46/182 da Assembleia Geral ONU em 1991, e tem como foco “reunir atores humanitários para garantir uma resposta coerente a emergências”, bem como “trabalha para superar os obstáculos que impedem que a assistência humanitária chegue às pessoas afetadas por crises e fornece liderança na mobilização de assistência e recursos em nome do sistema humanitário.” O órgão, no

⁹ “No fundo, trata-se de uma questão política, não jurídica, definidora”; “Os refugiados palestinos foram reconhecidos como tal antes mesmo do início do debate sobre o Estatuto do ACNUR ou a Convenção de 1951.” (Tradução livre).

entanto, não é responsável diretamente pelo desenvolvimento de programas humanitários, atuando mais como mediador ou facilitador na área, fornecendo o apoio necessário (UNITED NATIONS, 2023b, <https://www.unocha.org/ocha>).

A Organização Internacional para as Migrações (OIM), fundada em 1951, também desenvolve importante papel na área, com presença em mais de 100 países. Formalmente, a organização é independente da ONU, não sendo considerada uma agência como ACNUR e outras. No entanto, após recente Resolução 70/296 de 2016 da organização, a relação entre ONU e OIM foi trazida para um relacionamento mais próximo (GOODWIN-GILL, 2021, p. 863).

Por fim, ainda em se tratando de organizações independentes da ONU, vale mencionar a atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV). Ambas possuem longo histórico de cooperação em relação a pessoas refugiadas e deslocadas por conflitos ou desastres naturais. O CICV possui responsabilidades semelhantes a ACNUR, embora designados pela Convenção de Genebra de 1949 e pelos Protocolos Adicionais de 1977 (GOODWIN-GILL, 2021, p. 865).

Diante do cenário global de amplos atores responsáveis pela ajuda humanitária de refugiados, migrantes, deslocados e pessoas vivendo em situações de desastre, natural ou não, percebe-se como a proteção é vista como princípio primordial nas operações humanitárias, por meio da coordenação e cooperação entre diferentes organizações e agências internacionais.

4 A REGULAÇÃO NACIONAL

4.1 A lei nº 6.815/1980 – O Estatuto do Estrangeiro

Para compreender o surgimento da legislação nacional referente aos refugiados e imigrantes, é fundamental conhecer primeiro o contexto político e social do país à época da edição das referidas leis, decretos e demais documentos. Em que pese a existência de decretos mais antigos, datados pouco após a proclamação da República e que faziam referência a estrangeiros e condições para sua expulsão, tais documentos serviram de fundamento e base para o Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6.815/1980, sendo um compilado das ideias trazidas em normas anteriores.

A edição da lei se deu em plena Ditadura Militar (1964-1985) e, portanto, carrega em si o pensamento dominante da ala militar governista, ao tempo sob a presidência do General Figueiredo, além da presença de outros governos militares na América Latina, como na Argentina, com o general Videla, Chile com Pinochet, além de Bolívia, Paraguai e Uruguai. Naturalmente, portanto, os governos da região nutriam certa afinidade e apoio mútuo, como foi demonstrado pela Operação Condor, ao longo dos anos 1970, cujo esforço conjunto das ditaduras militares da América do Sul, e chancelada pelos Estados Unidos, serviu para perseguir e punir eventuais opositores de tais regimes. Como plano de fundo, ainda, o cenário global estava polarizado pela Guerra Fria, com a repressão de “agentes” comunistas e indivíduos subversivos.

Importante salientar que, à época da promulgação da referida lei, o Brasil não possuía a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 incorporados à legislação pátria em sua forma integral. Em 1961, a convenção de 51 é incorporada internamente com ressalvas aos artigos 15 e 17, referindo-se, respectivamente, aos direitos de associação e às profissões assalariadas, juntamente com a limitação temporal, espírito da Convenção de 1951. O argumento principal, fornecido pela Comissão de Constituição e Justiça do Congresso, era de que tais dispositivos equiparariam os refugiados aos portugueses, estes amparados por tratado anterior, o Tratado de Amizade e Consulta, de 1953 (ANDRADE, 2017, p. 48). Ou seja, havia uma categoria étnica que merecia, à luz do que julgava o Congresso Nacional, todo o direito e proteção adequados, em detrimento de quaisquer outras.

Mais adiante, com o Protocolo de 1967, o que se seguiu foi uma série de equívocos e imbrólios de processo legislativo federal, juntamente com uma

comunicação falha com o Ministério das Relações Exteriores, resultando em uma posição internacional do país (perante a ONU) referente a tais documentos sendo diferente daquela que possuía em âmbito doméstico. Para exemplificar a confusão e a insegurança jurídica, o Brasil ratificou o Protocolo de 1967 em 1972, levantando a limitação temporal, mas mantendo a reserva geográfica da Convenção. Foi somente em 1990, por meio do Decreto 99.757/90, que o Protocolo de 1967 teve adesão plena pelo Brasil, sem as ressalvas geográficas e temporais, ou aos artigos 15 e 17 (ANDRADE, 2017, p. 50-54).

Com o reconhecimento formal do ACNUR pelo Brasil em 1982, populações migrantes que eram recebidas acabavam reconhecidas por outros dispositivos legais, em função da reserva geográfica presente. É o caso das 50 famílias Bahai's que o Brasil acolheu em 1986. Perseguidas no Irã por motivos religiosos, aqui foram reconhecidas como asiladas (ALMEIDA, 2000, p. 375). Com este cenário colocado, a visão sobre o Estatuto do Estrangeiro, em 1980, ganha nova perspectiva. E serve também para tornar mais clara a percepção do longo período em que o Brasil simplesmente não possuiu uma regulamentação interna referente aos refugiados que estivesse alinhada ao que era desenvolvido sobre o mesmo tema no plano internacional.

Um ponto interessante a mencionar é a simbologia empregada na palavra estrangeiro dentro do contexto militar, que difere radicalmente daquela utilizada quanto aos imigrantes durante o período da segunda metade do século XIX, em que havia um verdadeiro projeto colonial no país. Principalmente após a proclamação da Independência, em parte subsidiados pelos seus países de procedência, um vasto contingente de imigrantes estrangeiros europeus chega ao país, em torno de 1880 e indo até 1929, primeiro em números consideráveis, e diminuindo conforme o tempo (MORAES, 2016, p. 48). Durante esse período, os imigrantes eram vistos como úteis para o povoamento e o trabalho agrícola, sendo até mesmo subsidiados com terras para o plantio, dando à imigração um caráter de política de governo que era incentivada. Cumpre mencionar o contingente migratório por meio do tráfico forçado de cerca de 3 milhões de escravos africanos em período anterior, cujo caráter da imigração era meramente mão-de-obra e, portanto, radicalmente distante de qualquer política de colonização.

A questão relativa à imigração, colonização e raça no Brasil é tópico de estudo aprofundado por Seyferth. Seus escritos demonstram que, durante o período imperial,

a imigração de estrangeiros ao país foi subsidiada pelo governo, com agentes de empresas colonizadoras agindo como recrutadores de imigrantes que fizessem parte do perfil de um imigrante ideal, à época definido como branco e agricultor, ou que tivesse conhecimento e facilidade para lidar com a terra, para o fim de ocupar as terras públicas consideradas vazias (SEYFERTH, 2002, p. 121-122). Europeus, especialmente alemães e italianos, eram priorizados nos decretos imperiais para ocuparem as províncias do Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), sendo visualizados não somente como produtores rurais, mas como “pequenos produtores e portadores de civilização” (SEYFERTH, 2002, p. 125). Paradoxalmente, mais tarde, a forte homogeneidade da população teuto-brasileira e a preservação de suas características sociais e culturais germânicas, como o uso da língua alemã e não da portuguesa, além da endogamia, acabou se tornando um contraponto à pretensão de formação de identidade brasileira em voga. Se almejava um determinado nível de assimilação, ou seja, uma absorção cultural e social por parte da população germânica da cultura presente no Brasil, com o fim de resultar numa identidade ideal do brasileiro mais europeizado. Mestiço, mas branco na aparência, típico da cartilha eugenista. É daí também que surge o uso do termo “alienígena” ao tratar do estrangeiro: refere-se àquele descendente de imigrante, nascido no Brasil, cujas etnicidades divergiam do ideal nacional. Só seria um brasileiro legítimo aquele alienígena que fora assimilado pela cultura nacional (SEYFERTH, 2002, p. 138).

Os ares começam a mudar durante o período do Estado Novo (1937-1945) com Getúlio Vargas. É durante esse período que ocorre a virada de chave com a menção a estrangeiros, e não mais a imigrantes. Aquilo que vem de fora, que é desconhecido, um *não nacional*, passa a ser indesejável. O país procura construir uma imagem nacional de valorização do brasileiro, o seu nacional, que ficou conhecido como “nacionalismo ufanista”:

[...] a elite e o Estado não admitiam a existência de problemas sociais no Brasil, como o desemprego e a miséria, qualquer movimento contestatório da ordem era visto como algo importado, ou seja, um mal causado pela infiltração do estrangeiro subversivo, consagrando, com isso, o “(...) mito do imigrante militante, que traz da Europa experiência sindical e política”.

[...] Esse nacionalismo lutava contra o passado, avaliado negativamente, contrapondo-se à colonização e ao Império, e prestigiava a terra e o homem nacional, que falava a língua “brasileira”. Aliás, durante a Primeira República, a imagem do brasileiro começou a ser construída por exclusão, em oposição à do estrangeiro, que passava então a encarnar o defeito, um mal que concorria em periculosidade com o próprio “atraso brasileiro”, característico

do Império, e que não mais poderia persistir em uma sociedade em fase de industrialização e voltada ao progresso (MORAES, 2016, p. 71).

O Decreto-Lei nº 7.969, de 18 de setembro de 1945, já no fim do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial, dispunha sobre a imigração e colonização, e em seu artigo 2º, apregoa que na admissão de imigrantes, atender-se-á a necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população as características mais convenientes da sua ascendência europeia, bem como a defesa do trabalhador nacional (BRASIL, 1937, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm). Incluía, também, cotas para a admissão da corrente imigratória espontânea (artigo 3º). Seyferth (2002, p. 146) ressalta também a preocupação, por parte de médicos e sanitaristas eugenistas da época, em incluir uma política biológica, que analisasse devidamente a etnia, a raça e a saúde dos imigrantes, incluindo exames fenotípicos, para o fim de atingir uma etnia nacional ideal.

Essa visão do imigrante (abarcando aí os refugiados e apátridas) como indesejáveis e subversivos persiste até a Ditadura Militar. A ideia do nacionalismo ufanista já era consolidada e ainda seguia. É exemplar a menção do Decreto nº 66.689 de 11 de junho de 1970 que, em seu preâmbulo, afirma ser destinado a regulamentar e definir a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, além de dar outras providências. No artigo 1º, afirma que durante sua aplicação, terá em vista “preservar a segurança nacional, a composição étnica do Brasil, sua organização institucional, e seus interesses político, socioeconômicos e culturais” (BRASIL, 1970, <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html>). Porém, outra concepção passou a rondar as ações dos governos militares, a chamada *ideologia da segurança nacional*, que condicionava as mais diversas ações e direitos à chancela do governo, caso estivessem abarcadas pelo interesse nacional. O próprio Estatuto do Estrangeiro inicia a norma legal já abordando o termo:

Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (BRASIL, 1980, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impressao.htm).

Em termos de interpretação jurídica das normas legais, é sabido como tipos genéricos e abertos no texto dificultam uma interpretação objetiva e correta da lei. Quais seriam, exatamente, os interesses nacionais? Quem os definiria? Qual a definição de segurança nacional? De certa forma, a grande margem de interpretação dada pelo texto legal ao Estatuto gerou uma área cinzenta que possibilitou ao governo militar liberdade para manobrar arbitrariamente. Logo, a falta de clareza foi intencionalmente benéfica. O interesse nacional e sua segurança adquiriam conceitos ao sabor das circunstâncias.

Conforme os artigos supracitados, vê-se que a entrada, permanência e saída do estrangeiro do território nacional eram condicionados ao interesse nacional. Quanto aos demais dispositivos da lei: a concessão do visto, ainda, não era fornecida ao estrangeiro “considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais” (art. 7º, inciso II); o artigo 37 vedava a legalização de estada de imigrante clandestino e irregular; o artigo 26 determinava que o visto concedido ao estrangeiro pela autoridade consular configurava mera expectativa de direito, já que sua entrada, estada ou registro poderia ser obstado caso ocorressem qualquer das hipóteses de não concessão de visto do artigo 7º; o artigo 58 (BRASIL, 1980, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impressao.htm) referente à deportação de estrangeiro por entrada ou estadia irregular, permitia a saída compulsória para o país da nacionalidade ou de procedência do estrangeiro, ou para outro que consinta em recebe-lo. Embora à época ainda não internalizado na legislação brasileira, tal dispositivo legal era exatamente o contrário do que postula o princípio do *non-refoulement*.

Ainda neste tema, é oportuno nos voltarmos ao Decreto-Lei nº 314 de 1967, ou também conhecida por Lei de Segurança Nacional, para nos inteirarmos de outras concepções acerca dos termos, mas ainda assim ambíguos ou indefinidos. Em seu artigo 2º, por exemplo, a segurança nacional era definida como “garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos”, aludindo ao inimigo subversivo, ao alienígena ou estrangeiro. O artigo 3º, em seu parágrafo 2º, afirmava que a “guerra psicológica” tem finalidade de “influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros”, entre outros grupos, “contra a consecução dos objetivos nacionais” (BRASIL, 1967, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314impressao.htm).

Curiosamente, a palavra estrangeiro tem treze menções ao longo de toda a lei, todas elas no Capítulo II, que trata dos crimes e das penas (SPRANDEL, 2015, p. 148).

Diante dessa política migratória com fulcro na segurança nacional e uma proximidade com o Direito Penal, na medida em que associa imigração com criminalização, vale a reflexão proposta por Moraes (2006, p. 367-419 apud MORAES, 2016, p. 219) acerca da “crimigração”. A autora aborda o termo cunhado por Stumpf e adapta suas reflexões à realidade e história brasileira, na medida em que “tanto a legislação criminal quanto migratória promovem a distinção entre *insiders* e *outsiders* e, portanto, ambas são sistemas de inclusão e de exclusão, que distinguem categorias de pessoas (inocentes *versus* culpados, legais ou ilegais)” (MORAES, 2016, p. 219) São exemplos da crimigração, segundo Moraes, a presença de sanções no âmbito do direito administrativo antes reservadas ao direito penal, bem como a competência da polícia para admitir o ingresso, a permanência e a naturalização de imigrantes, além de receber solicitações de refúgio. A esse respeito, veremos adiante como esse aspecto não mudou muito no Brasil, sendo a Polícia Federal ainda o órgão competente para a solicitação de refúgio e outros procedimentos administrativos¹⁰

O Estatuto do Estrangeiro também foi responsável por criar o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão de deliberação coletiva vinculado, à época, ao Ministério do Trabalho. Com quadro de componentes estritamente ministeriais e sem qualquer presença de organizações civis, o CNIg era responsável por orientar e coordenar as atividades de migração – bem como uma política migratória – fortemente voltada ao mercado de trabalho nacional. Entre suas atribuições, delineadas no artigo 144 do Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que o regula, estão, entre outras, a atribuição de “estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional”; definir as regiões do território nacional o para exercício de atividade certa do imigrante, além de elaborar plano de imigração respectivo; efetuar levantamento periódico das necessidades de mão de obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter

¹⁰ Para se ter ideia de como é antiga a proximidade da imigração com a área criminal no Brasil, é o Decreto-Lei nº 941 de 1969 (BRASIL, 1969, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm) que determina ser a Polícia federal o órgão responsável pelo controle, registro, prorrogação de prazo de estada, expedição de documento de identidade, expulsão e naturalização de estrangeiro, bem como fornecer orçamento específico para gerenciar as migrações (SPRANDEL, 2015, p. 152). Embora tenha sido revogado pelo Estatuto do Estrangeiro, mais adiante, ao falarmos sobre a Lei de Migração, veremos como a Polícia Federal ainda é competente para certos atos administrativos referente a imigração.

permanente ou temporário (BRASIL, 1981, <https://tinyurl.com/nnhfd9zp>). Logo, o CNIg, até por sua vinculação ao Ministério do Trabalho, era responsável por fomentar uma política migratória lastreada pelo viés laboral, pelo condicionamento da aceitação do imigrante em conformidade com as lacunas de mão de obra necessárias no país.

É salutar, no entanto, que o CNIg exista até hoje, em uma nova roupagem, muito influenciada pelo advento da Constituição Federal de 1988¹¹ e pela própria inadequação que o Estatuto do Estrangeiro foi adquirindo com o passar dos anos. Suas competências foram reformuladas, bem como o quadro de participantes foi alterado (SANT'ANA, 2022, p. 111-112). Atualmente, o Conselho exerce função fundamental para a implementação de políticas e estudos na área da imigração e refúgio no Brasil, juntamente com o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), a partir de um termo de cooperação de 2013 entre o hoje extinto Ministério do Trabalho, por meio CNIg e a Universidade de Brasília (UnB). O Observatório tem como meta “ampliar o conhecimento sobre os fluxos migratórios internacionais no Brasil, mediante estudos teóricos e empíricos, e apontar estratégias para a inovação social de políticas públicas dirigidas às migrações internacionais” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023a, <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/observatorio>). Além de contar com pesquisadores da academia, desde a graduação até o pós-doutorado, o OBMigra tem outro papel fundamental na área, pois sua produção científica resulta numa série de relatórios mensais, trimestrais e anuais acerca do refúgio no país, além de outras produções temáticas¹²

Ao nos inteirarmos da conjuntura política e social da edição do Estatuto do Estrangeiro, fica claro como um aspecto chave parecia estar no centro das discussões sobre imigração: a identidade. E aqui, é possível fazer menção mais direta à identidade étnica, em uma interpretação subjetiva, carregada de características próprias que os nacionais de diversos países levavam consigo. Ainda que a discussão mais detalhada de etnia e etnicidade seja feita no campo da antropologia, Seyferth (BARTH, 1969 apud SEYFERTH, 2004, p. 26) traz a reflexão da identidade étnica

¹¹ A Constituição Federal de 1988 adotou outra postura diante de estrangeiros e imigrantes, marcando um claro contraponto às visões do passado, a exemplo do capítulo referente aos direitos e garantias fundamentais: “Art. 5º, *caput*. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL, 1988, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

¹² As produções e os relatórios desenvolvidos pelo OBMigra podem ser visualizados no endereço: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/inicio>

como algo não imutável, além de ser definida socialmente nas trocas recíprocas interétnicas. A exemplo dos imigrantes alemães no sul do Brasil, onde a identidade étnica entrou em conflito com a identidade nacional pretendida, conforme raciocínio de Sayad, o confronto é esperado, e se explica pela natureza essencialmente política que imigração (e a emigração) possui, pois ainda que o fenômeno da imigração se justifique pela necessidade de mercado laboral e mão de obra, o imigrante é sempre sujeito político (SAYAD, 1998, p. 278), porque ele é, antes de tudo, um cidadão nacional que está sendo transferido a outra nação. Seria a apolitização do discurso da imigração meramente laboral o que permite ver a superficialidade do raciocínio de construção de uma identidade nacional única que não considera as particularidades do caminho já trilhado, pela subjetividade já edificada por aquelas outras identidades.

4.2 A Lei nº 9.474/1997 – O Estatuto dos Refugiados

A lei 9.474, de 22 de julho de 1997, é promulgada com a missão de implementar o conteúdo da Convenção de 1951, já com as restrições levantadas pelo Protocolo de 1967. No interregno entre a promulgação da Convenção, em 1961, e o surgimento da Lei dos Refugiados, as ações relativas à elegibilidade dos casos individuais de refúgio e a elaboração de políticas públicas almejando a integração local dessa população ficou a cargo da ACNUR no Brasil. Destacadamente, foi a primeira lei brasileira a implementar um Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos (ALMEIDA, 2000, p. 374).

Os ares políticos e sociais do momento eram, então, diferentes. Com a Constituição Federal de 1988 já em vigor – também conhecida como Constituição Cidadã – e passando pelo período de redemocratização, os reflexos inevitavelmente foram sentidos na legislação acerca dos refugiados no Brasil, mas não sem esforços. O ACNUR, após obter êxito nas articulações da Constituinte, logrou a inserção do dispositivo do asilo político como princípio a reger as relações internacionais do país (ANDRADE, 2017, p. 77).

O artigo 1º da Lei traz o conceito de refugiado em uma modalidade ampla:

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. (BRASIL, 1997, http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L9474.htm).

Relembra Carneiro que a menção de “reconhecido” no caput do artigo ressalta o caráter declaratório do dispositivo, em oposição a um constitutivo. Em outras palavras, aqui o estado receptor não está conferindo um estatuto ao refugiado, atribuindo a ele tal qualidade, mas somente o reconhecendo como tal, visto que ele já é um refugiado a partir de suas experiências vividas que preenchem as condições da definição (CARNEIRO, 2017, p. 95). Ademais, a definição aqui empregada nada mais é do que a aplicação da definição presente na Convenção e o Protocolo, dos quais o Brasil é signatário.

A respeito de uma definição ampliada de refugiado, vale mencionar que a Declaração de Cartagena, de 1984, já trazia o conceito ampliado. A Declaração foi fruto de um colóquio acadêmico na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia, com o intuito de debater o fluxo crescente de refugiados na América Central no início daquela década, em decorrência do cenário político conturbado e das violações de direitos humanos daí decorrentes. Embora não tenha caráter vinculante, tendo sua adoção respaldada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), sua aplicação é deixada à livre decisão dos Estados (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 18 e 21). Assevera a terceira conclusão¹³ elencada na Declaração que, além do disposto na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, a extensão do conceito de refugiado deve levar em conta também as pessoas que sofrem graves e generalizadas violações de direitos humanos (ACNUR, 1984). O que também é necessário realçar é que, como substrato para chegar a uma definição mais completa, o documento se utilizou do que dispunha a Organização de Unidade Africana (OUA) acerca do tema (ACNUR, 1969,

¹³ 3ª conclusão: “Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.” (ACNUR, 1984, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf).

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Convencao_Refugiados_OUA.pdf), em Convenção estabelecida em 1969, entrando em vigor em 1974¹⁴.

Mais uma vez, percebe-se como o Brasil esteve atrás na implementação de uma legislação protetiva sobre o tema. Não obstante, é possível argumentar que o espírito da Declaração de Cartagena se fez presente em nossa Constituição, especialmente em seu artigo 5º, onde traz os direitos e garantias fundamentais aplicáveis também aos estrangeiros residentes no país, além dos princípios atinentes às relações do Brasil no campo internacional, no art. 4º, com a prevalência dos direitos humanos, entre outros (BARRETO; LEÃO, 2010, p. 1).

Treze anos mais tarde, no entanto, com a promulgação da Lei 9.474/97, o conceito de refugiado passou a gozar de uma qualidade progressista, superior inclusive ao descrito nos estatutos internacionais anteriores, mais alinhada com modelos americanos e africanos – como mencionado – e distantes do modelo europeu. Ainda assim, a menção a “graves e generalizadas violações de direitos humanos”, por não gozar de uma aplicação de âmbito internacional, sofre com a ausência de um conceito definido. Logo, para a aplicação correta do art. 1º, inciso III da referida Lei, deve-se levar em conta os conceitos desenvolvidos por Tribunais Internacionais, especialmente a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como os conceitos de direitos inderrogáveis previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH, o Pacto de San José da Costa Rica) e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), ambos dos quais o Brasil é signatário, além de reconhecer e se submeter a jurisdição contenciosa da Corte IDH (HOLZHACKER, 2017, p. 130-131).

A lei segue, em seu art. 2º, com a possibilidade de extensão dos efeitos da condição de refugiado aos membros do grupo familiar do solicitante, desde que se encontrem em território nacional. Vale pontuar que não se concede, aqui, a qualidade de refugiado ao familiar daquele que solicita, pois não se trata de reconhecimento de refúgio familiar, mas direito outorgado pelo Estado brasileiro com fundamento na

¹⁴ Artigo 1º, parágrafo 2º: “O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.” (ACNUR, 1969, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Convencao_Refugiados_OUA.pdf),

proteção à família e bem-estar do protegido, além de ser ferramenta importante para as chamadas soluções duráveis, mormente a reintegração local do refugiado (ABRÃO, 2017, p. 137). Deve-se atentar, também, para a possibilidade de o pedido de reunião familiar não se fundar em pedido autônomo de refúgio.

O art. 3º menciona as cláusulas de exclusão ao enquadramento de refugiado, onde se excluem indivíduos que já desfrutem de algum tipo de proteção ou assistência de algum órgão das Nações Unidas que não o ACNUR; sejam residentes no Brasil e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição nacional de brasileiro: é o caso dos nacionais de países membros do MERCOSUL, como Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile e Peru, que podem residir no Brasil em igualdade de direitos civis, trabalhistas e previdenciários (ROCCO, 2017, p. 149); também ficam excluídos da condição de refugiados aqueles que tenham cometido crime contra a paz, crimes de guerra, contra a humanidade, hediondos, ou participado de atos terroristas e tráfico de drogas, além daqueles considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

O Capítulo II, ao tratar da condição jurídica do refugiado, traz também a possibilidade de que documentos ou tratados futuros acerca do tema que o Brasil venha a aderir, beneficiem também o sujeito reconhecido como refugiado, sem prejuízo, é claro, de demais acordos que o país seja signatário (art. 4º). Trata-se de uma postura que concede um grau de importância ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, na medida em que o interpreta como natureza complementar e que está sujeita a todo tempo a atualizações em seus regramentos para auferir melhor tratamento a essa população. Em se tratando de documentos, o artigo 6º dá direito ao refugiado de cédula de identidade que comprove sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

4.3 A lei nº 13.445/2017 – A Lei de Migração

Partindo para uma breve análise da Lei de Migração (lei nº 13.445/2017), sendo o regime geral¹⁵ de imigração no Brasil, a qual pode ser considerada um marco legal importante, uma vez que traz claramente elementos protetivos dos direitos humanos

¹⁵ Ao pensarmos no momento de aplicação da Lei de Migração ou da Lei de Refúgio, ou ainda conjuntamente, vale lembrar da reflexão de que todo refugiado ou apátrida é imigrante, mas nem todo imigrante será, necessariamente, refugiado, por exemplo.

e que dialogam com uma visão mais humanitária do migrante. Ao menos em sua roupagem. A lei se orienta por vinte e dois princípios e garantias, bem como assegura ao migrante em território nacional dezesseis direitos¹⁶ (BRASIL, 2017, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm), muitos elencados já no artigo 5º da Constituição Federal, quando trata dos direitos individuais e coletivos, que se estendem também aos estrangeiros residentes no país.

A principal novidade da legislação foi a instituição da acolhida humanitária, tanto como princípio e garantia, como documento de visto e fundamento para autorização de residência. O visto para acolhida humanitária é assim definido pelo artigo 14, § 3º da lei:

O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento (BRASIL, 2017, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm).

Dentro do espectro do DIDH e do direito humanitário de modo geral, esse visto pode ser entendido como complementar, onde “a definição de pessoa refugiada na Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e da Lei nº 9.474/97 não seriam, em tese, aplicáveis para fins de proteção doméstica e internacional” (GODOY, 2011 apud CLARO, 2020, p. 46).

Ainda assim, a principal crítica presente aqui se dá pelo alto grau de discricionariedade. A título de exemplo, o artigo 6º expressamente afirma que o visto é documento que somente “dá ao seu titular expectativa de ingresso no território nacional” (BRASIL, 2017, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm), bem como a menção a “poderá” na passagem supracitada. Chama atenção também o fato de que o visto temporário por razões humanitárias não é concedido em território brasileiro, sendo somente no exterior pelas representações diplomáticas do Brasil, conforme o artigo 7º. Seu parágrafo único ainda ressalta que, de forma excepcional, é o visto diplomático, oficial e de cortesia os que poderão ser concedidos no Brasil. O decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a lei, estipula em seu artigo 36, § 2º que os prazos, requisitos e condições para a emissão do referido visto

¹⁶ Respectivamente, em seu artigo 3º e 4º.

será feito por ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores e do Trabalho (BRASIL, 2017, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm).

Por essas razões, Redin ainda vê a pretensão humanitária da legislação como uma “inclusão precária, condicionada ou provisória”, gerida por “uma série de portarias ministeriais e interministeriais acerca da aplicação desta modalidade de visto e residência, onde podem estar inseridas armadilhas de securitização” (REDIN, 2021, p. 168). Bem lembra a autora ainda que essa agenda pode ser modificada conforme a orientação de cada governo diante do assunto, bem como os grupos políticos e sociais que o pressionam.

Portanto, vê-se aqui duas visões centrais sobre o lugar da Lei de Migração. Enquanto é possível vê-la como uma quebra de paradigma¹⁷ para com o revogado Estatuto do Estrangeiro, pois traz considerável mudança em sua essência – refletida principalmente no título – deixando para trás a soberania e o interesse nacional e adotando um caráter voltado aos direitos humanos (CLARO, 2020, p. 51), de outra monta a abertura excessiva de regramento acerca do visto humanitário carrega a possibilidade de tornar essa política mais refratária ou fortemente alinhada ao campo da securitização, ou progressista, por outro lado, vinculada de fato e de direito com o viés protetivo (REDIN, 2021, 170).

¹⁷ É interessante pontuar que ao ser promulgada, a Lei de Migração sofreu alguns vetos. Entre eles, estava uma definição de “migrante” a ser inserida juntamente com as demais definições do artigo 1º, § 1º: “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”. Definição ampla, porém, de acordo com os estudos recentes sobre o tema. O termo não possui definição específica ou restrita no Direito Internacional, porque justamente se propõe a abarcar diversas categorias jurídicas de pessoas em deslocamento (CLARO, 2020, p. 44).

5 OS PROCEDIMENTOS APLICADOS AO REFÚGIO

5.1 Do pedido de refúgio e o papel do CONARE

Uma vez dentro do território nacional, o solicitante de refúgio pode expressar sua vontade de solicitar o reconhecimento da condição a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira (artigo 7º). Neste caso, conforme o artigo 38 da lei nº 13.445/2017, se trata da Polícia Federal, já que ela é a responsável pelas funções marítima, aeroportuária e de fronteira, em que pese debate havido sobre a necessidade da autoridade policial ser a responsável para tal ato, à época da apresentação do projeto de lei (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 57). Aqui também vemos presente o princípio do *non-refoulement*, no §1º, ao afirmar que em nenhuma hipótese será feita a deportação do solicitante para a fronteira de território onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas.

Um importante aspecto da lei é a respeito da forma de entrada em território nacional do solicitante de refúgio, no artigo 8º, e os efeitos administrativos ou criminais que porventura podem advir deste ato, no artigo 10, além da possibilidade de extradição, nos artigos 33 e 34, os quais devem ser analisados conjuntamente. A lei expressamente afirma que a entrada irregular do indivíduo não constitui impedimento para que solicite refúgio às autoridades competentes. Devemos lembrar da maior conveniência do uso da palavra irregular, em detrimento de ilegal, conforme interpretação que coaduna de maneira mais benéfica e eficaz para aquele que busca refúgio, também em conformidade com diplomas internacionais sobre migração e direitos humanos: a ideia de que nenhum ser humano é ilegal. Assim, esse “ingresso irregular” deve ser entendido da forma mais ampla possível, tanto em se tratando da falta de documentação como a passagem, ou não, por qualquer controle migratório na fronteira (LEÃO, 2017, p. 216).

Estando o solicitante de refúgio na presença da autoridade migratória na fronteira, deverá ela tomar a termo, de forma pormenorizada, as circunstâncias de entrada daquele no país, ou seja, quais os motivos que o levaram a deixar seu país de residência, que se consubstancia em um documento chamado Termo de Declaração. O solicitante poderá ser auxiliado por um intérprete, caso não consiga se comunicar na língua nacional. Apresentada a solicitação, fica suspenso qualquer procedimento administrativo ou criminal eventualmente instaurado em função da

entrada irregular contra o solicitante de refúgio. Caso a condição de refugiado seja conhecida, o procedimento é arquivado, desde que a infração em análise tenha relação com os fatos alegados que fundamentaram o reconhecimento (artigo 10, § 1º). Também fica suspenso, até a decisão definitiva por parte do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), processo de extradição em curso com fundamento nos fatos que deram base para o reconhecimento da condição de refugiado. Pontua-se, ainda, que não há exigência de período para a realização da solicitação, podendo ser feita mesmo após o estrangeiro residir durante anos no Brasil. Embora, claro, o ideal é que seja feita sua regularização imediata.

Neste primeiro momento, após comunicação do pedido de refúgio a Polícia Federal, o solicitante tem direito a uma documentação provisória (estendido também à família que o acompanha), pelo período de um ano, que garante sua situação regular e o acesso ao mercado de trabalho, com a respectiva emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). A ideia, aqui, é que o solicitante tenha acesso ao mercado formal amparado pela legislação trabalhista, sendo considerado um grande avanço, além de ser elemento facilitador na integração do estrangeiro na sociedade que o recebe (LEÃO, 2017, p. 218-219).

A partir deste momento, entra em cena o papel fundamental do CONARE. Criado e com suas competências devidamente designadas também pela mesma lei, o comitê é órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável por deliberar sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no país (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023b, <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio/conare>).

São seus membros, conforme o artigo 14: representantes do Ministério da Justiça, que presidirá o comitê; do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério do Trabalho; do Ministério da Saúde; do Ministério da Educação e do Desporto; do Departamento de Polícia Federal; de organização não-governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país. O ACNUR é considerado membro convidado, com direito a voz, mas sem voto. Todos os representantes citados são designados pelo Presidente da República, por meio de indicações dos órgãos e da entidade que o compõem. O quórum para reunião é de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples. São suas competências:

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

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

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

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

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

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei (BRASIL, 1997, http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L9474.htm).

Conforme o regimento interno do comitê (BRASÍLIA, 1998, <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/11/1998&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=136>), a reunião do grupo ocorrerá a todo momento que for convocado por seu presidente, com lapso de tempo não superior a sessenta dias, podendo ser convocada reunião extraordinária por determinação do presidente ou proposta da maioria absoluta dos membros. São nessas reuniões que ocorrem as deliberações acerca dos pedidos de refúgio.

A Defensoria Pública da União (DPU) também possui assento com voz e sem voto, por previsão infralegal da Resolução Recomendatória nº 2 de 2012 do CONARE, tendo, portanto, função consultiva, com vista a garantir os direitos dos solicitantes e de refugiados, tanto em âmbito administrativo como judicial. Por disposição de Acordo de Cooperação técnica firmado entre CONARE e DPU, a Defensoria é considerada apta a realizar entrevistas de solicitantes de refúgio, de forma a tornar o procedimento mais célere, uma vez que a estrutura da DPU é mais ampla em todo o território nacional (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 76; LEÃO, 2017, p. 221).

O solicitante realiza, então, uma entrevista pessoal diante do CONARE ou de representante da DPU, sendo momento crucial, uma vez que é considerada “o único documento que constam os motivos que levaram a solicitar o refúgio” (LEÃO, 2017, p. 220). Sobre a busca da verdade real no momento da entrevista do solicitante:

A busca pela verdade real dos fatos norteia a entrevista e, por isso, a preparação prévia é essencial. O entrevistador poderá coletar dados e informações do país de origem, traçar um perfil e um roteiro de perguntas que o auxiliará na função [...] Vale dizer que, ao contrário do que preconiza a regra geral do Direito, o ônus da prova não cabe somente a quem alega. No caso do pedido de refúgio, o ônus da prova é compartilhado entre solicitante e entrevistador. Não somente o solicitante deverá provar o seu fundado temor de perseguição assim como é dever do entrevistador auferir daquelas declarações a necessidade, ou não da proteção internacional (LEÃO, 2017, p. 220-221).

Após, sendo deferido o pedido de refúgio, o refugiado é registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, assinando termo de responsabilidade, onde também receberá documento de identidade (artigo 28). Em caso de indeferimento, a decisão do comitê deverá ser devidamente fundamentada e notificada ao solicitante, por força de Resolução Normativa do CONARE Resolução Normativa nº 18 de 2014, em seu artigo 8º (CONARE, 2014, p. 4). Cabendo, ainda, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias (sendo seu único requisito, a tempestividade), a contar do recebimento da notificação. Nesse interregno de análise recursal, cujo efeito é suspensivo, é permitido ao solicitante e sua família permanecer no país (artigo 30). O recurso pode ser feito pelo próprio solicitante, ou interposto por advogado, inclusive mediante orientação jurídica da DPU (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 85). Caso seja denegado o recurso, fica o solicitante sujeito ao regramento da Lei de Migração, mas ainda amparado pelo princípio do *non-refoulement*, com exceções de sua aplicação nos casos de negatória recursal com fundamento na prática de crimes de direito penal internacional ou contra princípios das Nações Unidas (artigo 3º, incisos III e IV). Cabe lembrar que a decisão final do Ministro da Justiça não é passível de recurso administrativo, sendo definitiva (artigo 41).

Acerca do direito de recurso, há um debate a respeito da possibilidade de revisão judicial da decisão, seja da decisão do CONARE ou do Ministro da Justiça, que se aprofunda em temas como soberania do Estado e capacidade de tomar decisões vinculadas ou discricionárias sobre o tema. Diante do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, em seu artigo 5º, inciso XXXV, entende-se pela sua aplicabilidade, tanto para casos denegatórios do refúgio como para aqueles positivos. A questão que se levanta é sobre a postura do Estado diante de tais casos, com fundamento na alegação da soberania estatal e sua ordem nacional de composição tripartite: povo, território e governo. A atuação discricionária do Estado nesses momentos deve ser sempre observada com especial cautela, uma vez que pode passar a ver o ato de imigrar como “um ato de controle [...] colocando a relação do imigrante no âmbito securitário, uma vez que encara a própria ordem estatal” (REDIN; BERTOLDO, 2020, p. 43). De todo modo, a decisão do CONARE é vinculada, não cabendo juízo de conveniência ou oportunidade, mas tão somente às hipóteses trazidas pela presente lei.

Em se tratando de solicitação de refúgio, é necessário mencionar o surgimento recente de importante instrumento que auxilia nessa demanda. Em setembro 2019, o

CONARE implementou uma ferramenta virtual de tramitação de processos de refúgio no Brasil, o SISCONARE. Toda a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado é realizada na plataforma, com as notificações sendo fornecidas ao solicitante também virtualmente (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023c, <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/sisconare/>). A plataforma possui também módulo integrado para a Polícia Federal, para um acompanhamento paralelo das solicitações, já que o pedido de refúgio somente passa a valer e gerar direitos e deveres ao solicitante após visita presencial previamente agendada à Polícia Federal, onde lhe é fornecido o Protocolo de Refúgio. Conforme o site institucional do CONARE, o SISCONARE “agiliza o processamento dos pedidos de refúgio, otimizando etapas do processo, permitindo mais eficiência e segurança da informação” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023c, <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/sisconare/>). Tendo em vista que nem todas as funcionalidades estão aptas para operação plena, se almeja que, em breve, toda a comunicação entre o Comitê e o solicitante seja virtual. De todo modo, a solicitação de refúgio virtual já existe e pode ser feita mediante cadastro na plataforma pelo solicitante. Aliada a importante fator de acessibilidade, permitindo a utilização da plataforma em quatro idiomas (inglês, espanhol, francês e árabe) além do português, a criação do SISCONARE é importante avanço na implementação de medidas que visem agilizar os pedidos de refúgio.

5.2 Da retirada, da cessação e da perda da condição de refugiado

Dando continuidade ao regramento da lei 9.474/97, em seguida, no artigo 36, temos as disposições sobre a expulsão do refugiado. A expulsão é medida administrativa de retirada compulsória, juntamente com a repatriação e a deportação, conforme o artigo 54 em diante da Lei de Migração, e não é passível de aplicação ao refugiado devidamente registrado, salvo por motivos de “segurança nacional ou de ordem pública” (BRASIL, 2017, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Embora também seja aplicado o princípio do *non-refoulement* à expulsão, percebe-se como ela é aplicável mesmo ao refugiado em situação regular no país, em caráter excepcional. Novamente há menções à segurança nacional e ordem pública, que soam como uma versão mais resumida e objetiva do que dispunha o antigo Estatuto do Estrangeiro, em seu artigo 65: “é

passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar 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” (BRASIL, 1980, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impressao.htm). Não à toa, o entendimento majoritário de estudiosos do tema era de que tal regramento nada mais era do que um “poder discricionário do Estado em nome da sua soberania” (FERRAZ, 2017, p. 322).

Não obstante seja exatamente o disposto pela Convenção de 1951, conforme o próprio Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado da ACNUR (ACNUR, 2011, p. 58), paira certa preocupação sobre uma possível atuação discricionária do Estado. Assim, a expulsão deve ser vista como exceção, aplicada somente em casos extremos e com observância das garantias legais do refugiado, como a ampla defesa e o contraditório. Como último aspecto sobre a expulsão, embora a Lei nº 9.474/97 não faça menção expressa, a expulsão coletiva encontra clara vedação na CADH (BRASIL, 1997, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm), em seu artigo 22.9, e a Lei de Imigração brasileira é ainda mais ampla: “não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletivas”, em seu artigo 61 (BRASIL, 2017, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Entende-se por expulsão coletiva aquela que não é realizada de forma individual, com análise das circunstâncias pessoais de cada indivíduo, o que obviamente viola o devido processo legal garantido ao refugiado.

Os artigos 38 e 39 regulam, respectivamente, as condições de cessação e perda da condição de refugiado, ou seja, o fim da proteção conferida pela lei nº 9.474/97, a partir do momento em que a proteção internacional não é mais necessária ou justificada. São as hipóteses de cessação:

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

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

em consequência das quais foi reconhecido como refugiado (BRASIL, 1997, http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L9474.htm)

Da análise do artigo, é possível classificar os incisos I a IV como subjetivos, uma vez que a situação que põe fim a situação de refúgio parte do próprio refugiado. Os incisos V e VI, por outro lado, tratam de mudanças ocorridas no país de proveniência, cessando os motivos que serviram de fundamento para a pessoa se tornar refugiada. O Manual do ACNUR define as cláusulas de cessação como de caráter negativo e de rol taxativo, devendo ser interpretadas de modo restrito, sem a possibilidade de invocar outras razões ou lançar mão de analogias interpretativas (ACNUR, 2011, p. 25). Em relação ao inciso IV, é preciso atentar que determinados atos da vida civil, como a retirada de certidão de nascimento junto ao país de origem, não é motivo suficiente para justificar a cessação da condição de refugiado. Muitas vezes, a necessidade de obtenção de documentação pessoal faz parte do processo de obtenção de refúgio, logo, quando possível o retorno ao país de origem para realizar tais atos, não deve ser interpretado na conjuntura do artigo 38 (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 103). A cessação só produz efeitos para o futuro (*ex nunc*), não retroagindo à data do fato que deu ensejo ao reconhecimento da condição de refugiado.

As hipóteses de perda elencadas no artigo 39 não estão presentes de forma expressa na Convenção de 51 e no Manual de Procedimentos do ACNUR, porém o último ressalta a possibilidade de surgirem circunstâncias que levem à conclusão de que o reconhecimento de refugiado não deveria ter ocorrido e, portanto, a decisão que forneceu o reconhecimento deve ser anulada (ACNUR, 2011, p. 25). A renúncia, no inciso I, é manifestação de vontade que parte do próprio refugiado, fazendo com que passe a se submeter ao regime geral para imigrantes constante na Lei de Migração. A renúncia é exceção nas hipóteses do referido artigo, porque a “perda” aqui deve ser interpretada como uma sanção, por parte do Brasil, ao refugiado em decorrência de uma conduta que não se coaduna com as regras do refúgio, fazendo com que o país não mais precise oferecer proteção. Por exemplo, o inciso II traz a possibilidade de “prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do conhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa”. A primeira parte remete à hipótese da apresentação, por parte do solicitante, de documentos falsos para obter a condição de refúgio. No entanto, este é outro cenário que demanda análise

cuidadosa do caso concreto, uma vez que se sabe que a utilização de documentação falsa é, muitas vezes, uma via que serve como instrumento de fuga do refugiado de seu país de origem, caso que não dá ensejo à perda da condição, tendo em vista o contexto empregado. Para os demais casos de fornecimento de fatos completamente equivocados por parte do solicitante, é preciso averiguar que “o dolo deve estar devidamente comprovado, e na dúvida deve ser mantida a condição de refugiado” (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 106).

A segunda parte do inciso II, ao falar da existência de fatos que se conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa, trata de erro de análise por parte da autoridade competente. Tanto acerca de análise de situação que, se feita corretamente, resultaria em negativa de refúgio, como numa interpretação errônea das cláusulas de inclusão ou exclusão (ACNUR, 2004, p. 8). Neste caso, opera efeitos *ex tunc*, já que proteção internacional não deveria ter sido concedida no momento da solicitação. Na prática, considera-se que o imigrante “jamais ostentou a condição de refugiado, sendo o ônus da prova da autoridade competente que busca a anulação da decisão” (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 106).

O inciso III menciona a perda da condição de refugiado pelo “exercício de atividade contrárias à segurança nacional ou à ordem pública”. De pronto, nota-se que – embora de forma genérica e aberta – o inciso menciona possível crime cometido após o reconhecimento da condição de refugiado, caso em que retroagirá apenas a partir da decisão do CONARE que reconheceu o status de refugiado (*ex nunc*). Novamente, a aplicação correta do inciso demanda atenção redobrada, visto a amplitude interpretativa que dele decorre:

[...] O caráter extremamente aberto do inciso, em particular diante da referência à expressão "ordem pública", dificulta sua aplicação de forma adequada. Desse modo, entendemos que devem ser buscados parâmetros em outras leis, bem como na jurisprudência, na interpretação deste dispositivo. Da leitura literal do inciso, pode-se chegar à conclusão que não é necessária a prática de um crime, bastando o exercício de qualquer atividade contrária à segurança nacional e à ordem pública. No entanto, diante da grave consequência da perda da situação de refugiado, apenas uma decisão transitada em julgado é que pode dar suporte à perda do status, em especial diante do princípio da presunção de inocência (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 109).

O inciso IV, sendo a última hipótese de perda, trata da “saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro”. Tendo em vista que a proteção internacional que o Brasil fornece aos refugiados reconhecidos e solicitantes

de refúgio é restrita ao território nacional, os primeiros devem pedir autorização de viagem ao exterior e os últimos devem comunicar viagem. O passaporte é emitido ao refugiado, nos termos do artigo 6º da lei 9.474/97, enquanto um documento específico que possibilite a viagem também pode ser fornecido ao solicitante. Conforme o artigo 3º da Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016 do CONARE, o passaporte emitido não cobre viagens para o país de origem e aquelas que, sendo para qualquer destino, tenham duração superior a doze meses (CONARE, 2016, <https://tinyurl.com/muznrb6r>). O § 1º exige que o pedido de viagem, nos casos acima, deve ser feito de forma expressa ao Comitê. Ainda, caso o solicitante de refúgio se ausente do território nacional sem comunicar ao CONARE ou, se realizada a comunicação e a ausência for superior a um ano, o processo de reconhecimento será arquivado sem análise do mérito, podendo ser desarquivado uma única vez a pedido do solicitante, conforme o artigo 6º da mesma Resolução Normativa.

O parágrafo único do artigo 39 (BRASIL, 1997, http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L9474.htm) ainda preleciona que os refugiados que perderem a condição em conformidade com as hipóteses dos incisos I e IV serão enquadrados no regime geral fornecido pela Lei de Migração. Já nos casos dos incisos II e III, estarão sujeitos às medidas compulsórias da mesma lei, a partir do artigo 46, com a observância devida ao *non-refoulement*, mencionado no artigo 62 (BRASIL, 2017, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Como aplicado aos casos de cessação da condição de refugiado, para os casos de perda também cabe recurso da decisão do CONARE, conforme o artigo 40 da lei 9.474/97.

5.3 As soluções duráveis

Ao fim do texto normativo encontramos as chamadas soluções duráveis, compreendendo, respectivamente, a repatriação, a integração local e o reassentamento. As medidas não possuem previsão expressa na Convenção de 1951 ou no Protocolo de 1967, estando presentes no Estatuto do ACNUR (ACNUR, 1950, p. 1) como medida de cooperação entre os Estados e a agência da ONU. As soluções duráveis (ou soluções duradouras) podem ser entendidas como “aquela que encerra o ciclo de deslocamento [para a pessoa refugiada], resolvendo sua situação para que possam levar vidas normais.” (ACNUR, 2022c, p. 12). A repatriação é caracterizada

pelo caráter voluntário do retorno do refugiado ao seu país de origem, salvo quando não puder recusar a proteção do país de que é nacional, ou por não mais existirem as circunstâncias que determinam a condição de refugiado (BRASIL, 1997, http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L9474.htm). Percebe-se como existem dois fatores que estão intimamente relacionados com a repatriação: o *non-refoulement* (princípio da não devolução) e as cláusulas de cessação. A existência de qualquer perigo à integridade do refugiado em seu país de origem é motivo que obsta a repatriação – daí a necessidade de ser voluntária – bem como a hipótese de um “repatriamento forçado”, que fundamenta a cessação da condição de refugiado, quando o indivíduo não puder mais continuar a recuar a proteção do país de que é nacional em virtude da cessação dos fatores pelos quais foi reconhecido como refugiado. Isto posto, ressalta-se que a legislação brasileira, mediante o instituto da repatriação como solução durável, prima pela voluntariedade do ato (ALMEIDA; SEVERO, 2017, p. 368). Almeida e Severo inclusive relembram e relacionam com a voluntariedade da repatriação uma importante passagem de Arendt acerca do “direito a ter direitos”, parte integrante das reflexões atuais sobre refúgio que analisam a acolhida, a nacionalidade e o papel do Estado. Embora Arendt tivesse em mente os apátridas nessa reflexão, ela também pode facilmente se moldar aos refugiados: “na implementação da solução duradoura da repatriação voluntária, a voluntariedade do ato atesta o fato de que existe o respeito ao ‘direito a ter direitos’ e de que o ser humano está sendo tratado como pessoa e tem portanto, possibilidade de escolha (ALMEIDA; SEVERO, 2017, p. 372).

O reassentamento carece de definição na lei nº 9.474/97, onde lhe são dados breves diretrizes gerais. A definição pode ser encontrada no Manual de Integração de Pessoas Refugiadas Reassentadas, do ACNUR. Segundo o Manual, o reassentamento:

Envolve a seleção e a transferência de pessoas refugiadas de um Estado em que tenham buscado proteção para um terceiro Estado que tenha concordado em admiti-las – como refugiadas – com status de residência permanente. Essa condição assegura a proteção contra a devolução e proporciona à pessoa refugiada reassentada e a sua família ou aos seus dependentes acesso a direitos semelhantes àqueles desfrutados pelos cidadãos nacionais. O reassentamento também traz consigo a oportunidade de eventualmente tornar-se um cidadão naturalizado do país de reassentamento (ACNUR, 2022c, p. 13).

No reassentamento, o país de origem do refugiado não tem qualquer participação, se estabelecendo a relação somente entre o país de primeira acolhida – aquele o qual o refugiado buscou proteção, em primeiro lugar – e um terceiro país que aceita receber o refugiado reassentado. Sendo assim, o indivíduo já chega no terceiro Estado na condição de refugiado, não sendo necessária outra solicitação de refúgio. Na esteira do que menciona o artigo 46 da Lei de Refúgio, a respeito de uma participação coordenada de órgãos estatais e organizações não-governamentais, mediante cooperação e atribuição de responsabilidades, no plano internacional, na relação entre os Estados quando da discussão sobre o reassentamento, a análise é a mesma: o reassentamento é uma construção metodológica para a chegada do refugiado ao país que, finalmente, outorgará a devida proteção internacional; ou ainda, uma transferência de vínculo de proteção internacional de um Estado para outro (ANJOS, 2017, p. 402).

Vale pontuar a ausência de positivação do reassentamento no Direito Internacional. O que há, até o presente momento, é a definição trazida pela Convenção de 1951 e o posterior Protocolo de 1967, bem como o respeito ao princípio do *non-refoulement*. Entretanto, não há norma que imponha a admissão em seus territórios, por parte dos Estados, de refugiados já reconhecidos por outros Estados e que não puderam permanecer nos países de acolhida inicial (ANJOS, 2017, p. 409). Por esse motivo, a política de reassentamento norteadas pelos Estados segue uma lógica calcada na soberania estatal, em que “mesmo incorporando aspectos de natureza humanitária e de cooperação internacional, envolve, inevitavelmente, considerações políticas, econômicas e sociais de caráter eminentemente doméstico” (ANJOS, 2017, p. 409).

Ainda nesse tema, a América Latina e países do Caribe tem importante papel na implementação de ações que procuram reforçar a cooperação regional a respeito da proteção aos refugiados. Seguindo o espírito da Declaração de Cartagena (1984), que procurou coordenar respostas neste sentido, em 2004, com o Plano de Ação do México e por iniciativa da delegação brasileira, foi proposto um programa de reassentamento para refugiados latino-americanos com base nos princípios da solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada (ANDRADE; MADUREIRA, 2017, p. 422). O chamado reassentamento solidário surge como medida de cooperação regional, para auxiliar os países da região em demandas de reassentamento, cujo molde segue no atual Plano de Ação do Brasil, de 2014, com

metas e ações propostas para um período de dez anos, portanto, até 2024. Medidas nesse sentido, baseadas na solidariedade internacional e fundadas no chamado *responsibility sharing* (compartilhamento de responsabilidades) devem ser enaltecidas, uma vez que são fundamentais para cumprir o marco protetivo à população refugiada e garantir a miríade de direitos de que são sujeitos (ANDRADE; MADUREIRA, 2017, p. 428).

A integração local, última medida de solução durável a ser mencionada, foi posta aqui de forma proposital, uma vez que se trata da solução mais complexa, multifatorial e detentora de certos gargalos que alijam o inteiro teor protetivo de nossa legislação neste tema. Embora nosso arcabouço legal referente aos refugiados tenha seus merecidos méritos, sendo um dos melhores na região da América Latina e Central, o aspecto da integração local nos mostra que ainda há trabalho a ser feito, e pontos a serem melhorados.

A integração pode ser definida como um processo jurídico, econômico e sociocultural, que almeja garantir ao refugiado o direito de permanência definitiva no país de acolhida, com a possibilidade até de naturalização, regulada pela Lei de Migração¹⁸. Jurídico, uma vez que procura garantir uma miríade de direitos; econômico, na medida em que ingressam no mercado de trabalho local e se tornam mais independentes de assistência do país ou humanitária; social e cultural, por meio de trocas e integrações com a comunidade local, resultando em uma verdadeira interação com a vida social do país, livre preconceitos de qualquer origem e xenofobia (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 113). A lei nº 9.474/97 se limita a abordar a integração local em dois breves artigos, tratando da necessidade de facilitação documental aos refugiados em função de sua condição atípica quando no exercício de seus direitos e deveres, bem como a facilitação para o reconhecimento de certificados ou diplomas, e o ingresso em instituições acadêmicas. Como se sabe, a implementação da Convenção de 1951 faz menção a aspectos mínimos que os países que a ratificaram devem observar, ficando a cargo dos mesmos o incremento de outros direitos.

¹⁸ A Lei de Migração dá autorização de residência, mediante registro, ao imigrante, residente fronteiriço ou visitante que seja beneficiário de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida (art. 30, II, “e”). Ainda que a solicitação de refúgio esteja pendente, o solicitante fará jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao pedido de refúgio, conforme o art. 31, § 4º (BRASIL, 2017, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)

Assim, outros órgãos com e sem vínculo governamental passam a exercer importante protagonismo. É no campo jurídico que o papel da DPU se faz mais presente, pois é por meio de suas ações que refugiados conseguem o acesso a políticas públicas e assistência social, pela via administrativa, bem como garantir o acesso à justiça para fazer jus outros direitos, como o acesso à saúde, educação, moradia, até mesmo no âmbito da infância e juventude, a exemplo da busca de vagas em creches para crianças refugiadas não documentadas (OLIVEIRA, 2021, p. 210–211).

No âmbito de provimento de assistência social e integração local, vale a menção ao poderoso trabalho do Centro de Acolhida de Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, que estabelece convênios, parcerias e colaborações com entidades do “Sistema S” (SESC, SESI e SENAC), com o intuito de facilitar a inserção da população refugiada acolhida no mercado de trabalho, por meio de cursos técnicos de capacitação e profissionalizantes, incluindo a disponibilização de cursos de português básico (AMORIM, 2017, p. 390).

Como se vê, iniciativas por meio de parcerias com outras entidades são fundamentais e importantes, porém centralizadas em determinadas regiões do país. O âmbito da integração local, como já mencionado, é vasto, e sua aplicação efetiva depende de uma política pública nacional que seja capaz de ultrapassar os trabalhos locais e estar apta a “receber” os refugiados em todo o território nacional. É nesse sentido a menção, nas disposições finais e transitórias da Lei de Migração, em seu artigo 120, de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (BRASIL, 2017, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm).

Porém, a formulação da PNMRA ainda não foi implementada, passados seis anos da promulgação da Lei de Migração. Lacunas legais referentes a integração local podem ser observadas no artigo 3º, inciso x da Lei de Migração, ao mencionar os princípios e diretrizes orientadores da política migratória brasileira, citando, entre outros, a “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas” (BRASIL, 2017, [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445 .htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)).

Um ponto positivo é que o início dos trabalhos para efetivar essa política se deu no início deste ano. Em 23 de janeiro de 2023, a Portaria MJSP nº 290 criou um Grupo de Trabalho para regulamentar o artigo 120 da Lei de Migrações, em uma missão, portanto, de trazer uma PNMRA concreta. O GT será guiado pelos princípios da

“participação popular, construção coletiva e escuta das demandas dos variados atores que atuam na pauta migratória do país, dando especial atenção aos migrantes, refugiados e apátridas que aqui vivem”, bem como serão orientados pelo objetivo de “construir uma Política Migratória que seja plural, abrangente e acolhedora, que tenha abordagem sistêmica e extrapole as perspectivas de regularização migratória e atendimento emergencial”, sendo que as discussões serão divididas nos seguintes eixos de trabalho: eixo 1) regularização migratória; eixo 2) integração local; eixo 3) promoção e proteção de direitos, combate à xenofobia e ao racismo; eixo 4) participação social; eixo 5) relações internacionais e interculturalidade (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023d, <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho>).

A partir da observação dos eixos temáticos, é possível que o GT venha a elaborar uma PNMRA que trabalhe na integração local como um potencializador para um agir pleno do migrante (abarcando aí todos os conceitos: refugiado, apátrida e imigrante), não limitado por uma visão xenofóbica de um “outro” desconhecido, mas que está de fato em patamar de igualdade com o local e, mais importante ainda, prescinde de uma assimilação “total”, uma vez que a diferença faz parte da identidade do sujeito. Preocupação essa já abordada por Monaiar e Redin (2018, p. 759):

A integração local, portanto, pressupõe a possibilidade de redução da vulnerabilidade decorrente dessa condição, pelo respeito à identidade do Outro e reconhecimento incondicional desse Outro como ser desejante, desejo esse que não busca satisfação em qualquer normativa ou objeto legal, busca sim “sua própria continuação, o continuar desejando”. Nisso reside uma complexidade: entender que a integração não é assimilação, mas inserção, possibilidade de estar em igualdade de condições, pelo reconhecimento de que o Outro não pode ser reduzido ao “meu” (do nacional) conhecimento do Outro. Assim, a integração como direito é antes o reconhecimento de ser migrante como direito, ou do Direito Humano de Migrar como pressuposto ou incondicionalidade. É a possibilidade de ação no espaço público, a partir da diferença.

6 CONCLUSÃO

O tema do refúgio, a nível global, recebeu a atenção das maiores potências a partir de eventos catastróficos que causaram extensa e profunda violação de direitos humanos no cenário europeu do século XX. Para tanto, esses países e outros que não estavam envolvidos nos conflitos conflagrados, se uniram na criação de um organismo que pudesse de alguma forma evitar que eventos assim ocorressem novamente. A Liga das Nações e, posteriormente, a ONU, deram início à concretização, ainda que de forma elementar, de alguma forma de amparo e ajuda humanitária para as pessoas em deslocamento no continente europeu, a exemplo do passaporte Nansen. Mas, fundamentalmente, a ONU lançou as bases principiológicas dos direitos humanos – como foi com a DUDH – que seguem servindo de fundamentação e poderosa ferramenta de orientação para qualquer instância que procure defender os direitos das pessoas, seja na instância interna dos Estados, ou em âmbito internacional.

Vimos, também, como o tema da migração e o refúgio foi refletido por alguém que não só esteve no palco de um dos maiores conflitos do século passado, como igualmente se propôs a refleti-lo a partir de suas aspirações intelectuais e filosóficas, pelo viés da teoria política. As contribuições de Hannah Arendt seguem valiosas para o debate sobre o refúgio. Suas ideias seguem atemporais, perenes, porque infelizmente os motivos que levam a milhares de violações de direitos humanos no mundo, atualmente, têm como substrato a desumanização de seres humanos. Sua famosa frase “o direito a ter direitos” reflete exatamente isso. A noção de pertencimento a uma comunidade – em pé de igualdade com qualquer outra – se resume no princípio político da cidadania. A partir do momento que o sujeito é expulso dessa comunidade, ou que sua comunidade é extirpada dos princípios humanos mais básicos por outro agente ou comunidade em clara assimetria de poder, a desumanização toma curso. O papel do Estado diante do sujeito migrante, a acolhida pela comunidade que o recebe, a nacionalidade e suas ramificações na identidade do sujeito são elementos que estão interligados quando pensamos a respeito da migração em geral, no seu sentido “termo guarda-chuva”, que abrange refugiados, apátridas, deslocados e outros termos jurídicos. A lição que Arendt deixa, ao final, é que não se pode pensar em garantir direitos humanos a um grupo de refugiados,

deslocados ou apátridas sem conjugar o papel do Estado, seja o de acolhida ou o de proveniência.

Analisamos a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, acordos multilaterais costurados em um esforço da ONU de fornecer a via legal, por meio de diretrizes básicas, para o recebimento e amparo de pessoas refugiadas em outros países. Percebemos como o elemento da soberania nacional é imperativo nestes casos, visto que determinadas nações – ainda que ratificando o documento – estabeleceram reservas legais, ou demoraram anos ou décadas para incorporarem os documentos ao seu regimento interno.

Porém, uma vez passando pelo processo legislativo nacional e de fato incorporada em nossa legislação, vislumbramos os efeitos da Convenção e o Protocolo, consubstanciados no Estatuto dos Refugiados (a lei nº 9.474/97), ainda que de forma tardia. Acompanhamos a radical mudança de paradigmas que foi a promulgação da Lei de Migração (lei nº 13.445/2017), o regime geral de migração, para com o fechado, e revogado, Estatuto do Estrangeiro (lei nº 6.815/1980), um produto de seu tempo histórico em nosso país. A virada progressista, com fundamento em pressupostos humanitários e centrada nos direitos humanos ficou clara. De fundamental importância, vimos como órgãos da administração pública e demais parceiros vinculados à academia ou ao Executivo (ACNUR, CNIg, CONARE, OBMigra) possuem papel fundamental tanto no próprio processo de reconhecimento de refúgio, como no profícuo trabalho de difusão de conhecimento acerca do tema, com produção contínua de dados e materiais que acompanham as atualizações do refúgio no Brasil e no mundo.

Ainda que tenha determinados pontos que mereçam atenção – como no que tange a concessão do visto para acolhida humanitária e o procedimento de pedido de refúgio – nossa legislação sobre o refúgio é robusta, atendendo aos desafios que o país enfrenta na área. Espera-se que suas falhas e lacunas sejam pontos de debate e melhorias dos grupos de trabalho responsáveis pela elaboração da PNMRA, que teve início no começo de 2023.

Por derradeiro, espera-se que este trabalho tenha suscitado no leitor uma questão premente que está no centro de todo e qualquer debate sobre refúgio e migração, em seu sentido *lato*: a necessidade de exercício da alteridade. Lançar mão de argumentos fundados na soberania do Estado, quando diante de contingentes humanos em evidente relação de poder assimétrica, é uma carta branca para a

violação de direitos humanos básicos. Afinal, se pode contra eles, pode também contra mim. É necessária a reflexão de *ver-se no outro* (grifo nosso), no sentido de que a potencialidade de vivências humanas é a mesma para todo e qualquer indivíduo, independente de onde viva.

E o exercício desta alteridade comporta também entender que as diferenças culturais fazem parte da identidade do sujeito, pois nós as carregamos também. Cabe aqui refletir a respeito de uma abordagem cosmopolita que seja complementar às normas do DIDH e esteja além das barreiras de soberania nacional. Se partimos do pressuposto de que o acesso ao exercício da cidadania em uma comunidade, bem como o pertencimento ao espaço público, consubstancia o “direito a ter direitos” de Arendt, identificamos um fator comum universal (e por isso cosmopolita) comum a todas as organizações humanas.

Assim, quando a pauta dos direitos humanos universais se concretiza na agenda global, com uma verdadeira vinculação por parte das nações, de modo a transcender as soberanias, inverte-se a lógica do Estado de poder ilimitado para uma perspectiva verdadeiramente humanitária. Este é o cenário almejado para uma efetiva proteção da população refugiada e migrante no mundo.

REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves comentários ao art. 2º da Lei 9.474/97: a extensão dos efeitos da condição de refugiados aos membros do grupo familiar. *In*: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (orgs.) **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 133-144
- ACCIOLY, H.; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, P. B. **Manual de direito internacional público**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- ACNUR. **Estatuto do ACNUR**. Resolução 428 (v) da assembléia geral das nações unidas, de 14 de dezembro de 1950. Nova Iorque: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR. Acesso em: 03 nov. 2023.
- ACNUR. **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África**. Adis-Abeba: Nações Unidas, 1969. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Convencao_Refugiados_OUA.pdf. Acesso em: 11 out. 2023.
- ACNUR. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: Nações Unidas, 2022a. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.
- ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Cartagena das Índias: Nações Unidas, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.
- ACNUR. **Manual de Integração de Pessoas Refugiadas Reassentadas**: um guia abrangente para a integração de pessoas refugiadas reassentadas – checklists, recomendações e boas práticas. 2022b. ACNUR, 2ª edição. Genebra: Nações Unidas, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/05/V3-Manual-de-Integracao.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2023.
- ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. Genebra: Nações Unidas, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 16 out. 2023.
- ACNUR. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Note on the Cancellation of Refugee Status**, 22 November 2004. Genebra: Nações Unidas, 2004. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>. Acesso em: 24 out. 2023.

ACNUR. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: Nações Unidas, 2022c.

Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [s. l.], v. 95, p. 373-383, 2000. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67475>. Acesso em: 8 out. 2023.

ALMEIDA, G.A de; SEVERO, T. L. M. Repatriação Voluntária. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (orgs.) **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 365-373.

AMORIM, João Alberto Alves. A integração local do refugiado no Brasil: a proteção humanitária na prática cotidiana. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (orgs.) **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 375-398.

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

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 41-79.

ANDRADE, C. S. M; MADUREIRA, A. L. Reassentamento Solidário e o Brasil. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (orgs.) **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 415-428.

ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. Um novo começo de novo: o reassentamento como solução durável. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (orgs.) **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 399-413.

ARAÚJO, L. E. B. de; BARICHELLO, S. E. Aspectos Históricos da Evolução e do Reconhecimento Internacional do Status de Refugiado. **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 46, v. 2. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v2i46.4507>. Acesso em: 12 nov. 2023.

ARENDDT, Hannah. **Nós, os Refugiados**. Portugal: Universidade da Beira Interior, 2013. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/20131214-hannah_arendt_nos_os_refugiados.pdf. Acesso em: 06 abr. 2023.

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. 1 ed. São Paulo. Companhia das Letras, 2012.

BARRETO, L. P. F. F; LEÃO, R. Z. R. O Brasil e o Espírito da Declaração de

Cartagena. Mini-feature: Brasil. **Forced Migration Review**, Oxford University, ed. 35, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL, **Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970**. Regulamenta o Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1970]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981**. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm. Acesso em: 08 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990**. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99757.htm#:~:text=DECRETO%20N%20o%2099.757%2C%20DE%2029%20DE%20NOVEMBRO,promulgou%20a%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314impressao.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969**. Define a situação do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da

República, [1975]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945**. Dispõe sobre a imigração e colonização, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1945]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impresao.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Acesso em: 10 out. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L9474.htm

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASÍLIA. **Portaria nº 756, de 5 de novembro de 1988**. Brasília, DF: CONARE, nov. 1998. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/11/1998&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=136>. Acesso em: 16 de out. 2023.

CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: o Artigo 1(1) da Lei 9.474/97. In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (orgs.) **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 95-104.

CHIARETTI, Daniel; SEVERO, F.G. PAIVA, Caio (Coord.). **Comentários ao Estatuto dos Refugiados**. Belo Horizonte: Editora CEI, 2018.

CLARO, C. DE A. B. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. **IPEA**, [s.], n. 26, abr. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9820>. Acesso em: 13 nov. 2023.

CONARE. **Resolução normativa nº 18, de 30 de abril de 2014**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_18_DE_30_DE_ABRIL_DE_2014_002.pdf. Acesso em: 16 out. 2023.

CONARE. **Resolução normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. Estabelece procedimentos de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio. Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_23_DE_30_DE_SETEMBRO_DE_2016.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

DI DESARE, Donatella. **Resident Foreigners: a philosophy of migration**. Cambridge: Polity Press, 2017.

FERRAZ, Gabriela Cunha. A expulsão segundo os artigos 36 e 37 da Lei nº 9.474/97. *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 321-332.

GODOY, G. G. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. *In*: RAMOS, A. de. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. de. **Sessenta anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

GOODWIN-GILL, Guy. **The Refugee in International Law**. New York: Oxford University Press, 2021.

GOMES, Alessandra Pérez. O conceito de refugiado dos primeiros instrumentos à Convenção relativa ao Estatuto dos refugiados e ao protocolo relativo ao Estatuto dos refugiados. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**, Salvador, n. 247, p. 252-275, maio/ago. 2019.

HOLZHACKER, Vivian. A situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos como hipótese para o reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil. *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 121-132.

JUBILUT, L. L.; ZAMUR, A. Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos. *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 439-458.

JUBILUT, L.L; MADUREIRA, A.L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. **REMHU - Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, a. XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do procedimento de determinação da condição de refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 215-226.

LEAGUE OF NATIONS. Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees. **League of Nations**, Treaty Series, [s.l.], v. 89, n. 2004, 2022. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html>. Acesso em: 8 out. 2022.

LEAGUE OF NATIONS. Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian Refugees. League of Nations, Treaty Series, [s.l.], Vol. 13 No.

355. 1922, 2022a. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html>. Acesso em: 8 out. 2022.

MARRUS, Michael. **The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century**. New York, Oxford: Oxford University Press, 1985.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 8 ed. Rio de Janeiro. Editora Método. 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Página Institucional. O Observatório. **Gov.br**, Brasília, 2023a. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/observatorio>. Acesso em: 11 nov. 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Página institucional. **O que é o CONARE**. **Gov.br**, Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio/conare>. Acesso em: 16 out. 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Página institucional. **SISCONARE**. **Gov.br**, Brasília, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/sisconare/>. Acesso em: 25 out. 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Página Institucional. Portal da Imigração. **Gov.br**, Brasília, 2023d. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho>. Acesso em: 11 nov. 2023.

MONAIAR, A. B; REDIN, G. Os Desafios da Integração Local na Perspectiva das Soluções Duradouras para a Proteção Integral de Refugiados e Migrantes em Situação de Vulnerabilidade: a experiência de Santa Maria. *In*: (JUBILUT, L.L; FRINHANI, F. M. D; LOPES, R. O, Orgs.) **Migrantes forçados: conceitos e contextos** – Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018. p. 748-774.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte de. Judicialização do refúgio no Brasil: o papel das Defensorias Públicas. *In*: ALMEIDA, G. A. de.; RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A. (Orgs.). **70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021): Perspectivas de Futuro**. Brasília, DF: Agência da ONU para Refugiados - ACNUR, 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRANÇA. **Tratado de Versalhes**. Paris, França: Liga das Nações, [1919]. Disponível em: <https://idi.mne.gov.pt/images/pdf/primeira-guerra/TVersailles.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.

REDIN, Giuliana; BERTOLDO, Jaqueline. Lei de Migração e o “novo” marco legal: entre a proteção, a discricionariedade e a exclusão. *In*: REDIN, Giuliana. **Migrações**

internacionais [recurso eletrônico]: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil. Santa Maria, RS : Ed. UFSM, 2020. p. 41-62.

REDIN, Giuliana. Lei de Migração e pessoas refugiadas no Brasil: uma visão crítica. *In: ALMEIDA, G. A. de.; RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A. (Orgs.) 70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021):* perspectivas de futuro – Brasília: ACNUR Brasil, 2021. p. 156-175.

ROCCO, Marta Ricardo. Artigo 3º da Lei 9.474/97: cláusulas de exclusão. *In: JUBILUT, Liliانا Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.) Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97.* São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 145-172.

RUSEISHVILI, Svetlana. Por uma genealogia da Convenção de 1951: a nacionalização da sociedade na Europa e a construção normativa do refugiado-apátrida no período entreguerras. *In: JUBILUT, L. L. et al. (Orgs.) Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados.* Editora UFRR. Boa Vista, Roraima. 2021. p. 55-83.

RÚSSIA. Arquivo da Legislação da URSS. **Decreto de 15/12/1921** - Relativo à privação dos direitos de nacionalidade de certas categorias de pessoas, que estão no exterior. Moscou: [s.n.], [1921]. Disponível em: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1271.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

SANT'ANA, Paulo Gustavo Iansen de. **Migração e refúgio:** convergências entre as políticas implementadas pelo Brasil no século XXI. Brasília: FUNAG, 2022.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 53, p. 117-149, março/maio de 2002.

SEYFERTH, Giralda. A Imigração no Brasil: Comentários sobre a contribuição das Ciências Sociais. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 57, p. 7-47, 2004.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e Crime: a Lei 6.815, de 1980. **REMHU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, a. XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015

STEVENSON, David. **1914-1918: A História da Primeira Guerra Mundial.** São Paulo: Editora Novo Século, 2016.

STUMPF, Juliet. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power. **American University Law Review**, [s.l.], v. 56:2, 2006.

UNHCR. United Nations High Commissioner for Refugees. **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol.** Genebra, Suíça, 1967]. Disponível em: <https://tinyurl.com/447ppf78>. Acesso em: 11

nov. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. Treaty Collection. **Convention relating to the Status of Refugees**. Nova Iorque: Nações Unidas, 1951. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en. Acesso em: 11 nov. 2023.

UNITED NATIONS. Official website of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). **About OCHA**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2023b. Disponível em: <https://www.unocha.org/ocha>. Acesso em: 11 nov. 2023.

UNITED NATIONS. Official website of the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **About UN Human Rights**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2023a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/about-us>. Acesso em: 11 nov. 2023.

UNITED NATIONS. Official website of the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Recommended principles and guidelines on human rights at international borders (2014)**. Genebra, Suíça: [s.n.], 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/recommended-principles-and-guidelines-human-rights-international>. Acesso em: 11 nov. 2023.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Refugees and Displaced Persons** (Constitution Of The International Refugee Organization, And Agreement On Interim Measures To Be Taken In Respect Of Refugees And Displaced Persons) 15 December 1946, A/RES/62. Nova Iorque, Nações Unidas: [s.n.], 1946. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b00f1963c.html>. Acesso em: 27 jul. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Refugees and Stateless Persons**, 3 December 1949, A/RES/319. Nova Iorque, Nações Unidas: [s.n.], 1949. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b00f1ed34.html>. Acesso em: 27 jul. 2022.