

**Filipe Zappala Massi de Oliveira Francioni**

Membro da Comissão de Direitos Humanos da  
Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal.  
Graduado em Direito (2009).  
Pós-graduado em Direito Privado; Pós-graduado em Direito Público.  
Pós-graduado em Políticas e Gestão em Segurança Pública.  
Pós-graduado em Direito Militar.  
Graduando em Teologia (FTBB).  
Pós-graduando em Administração Pública (PUC-Minas).  
Diplomado na Escola Superior de Guerra (Ministério da Defesa) no  
Curso de Defesa Nacional e Poder Legislativo  
Advogado.

**RESUMO**

O presente artigo analisa os instrumentos internacionais e nacionais de proteção dos refugiados, o advento e evolução histórica da legislação de refúgio, esse conjunto de normas que são responsáveis pela aplicação de políticas públicas de acolhimento de migrantes oriundos de diversos Países em constantes conflitos bélicos, étnicos, culturais, políticos e religiosos no mundo. Refugiados são pessoas que deixam forçadamente seu País de origem com destino a outro País em busca de segurança e paz, são vítimas de grave violação dos direitos humanos, são submetidos a perseguições e violações físicas e psíquicas. O nascimento e a evolução histórica dos instrumentos internacionais e nacionais de proteção dos refugiados, são tratados no presente artigo a partir do ordenamento jurídico de Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos. Para tanto, foi realizado um minucioso e detalhado levantamento de dados técnicos por meio de pesquisa bibliográfica, relatórios oficiais governamentais, de leis e tratados internacionais e nacionais com a finalidade de demonstrar o processo de construção e evolução da legislação no mundo e no Brasil. Conclui-se que, os resultados obtidos demonstram que, embora exista uma robusta coleção de instrumentos de proteção dos refugiados no âmbito internacional e nacional, ainda há muitos obstáculos que impedem e dificultam a integração dos migrantes dentro da sociedade, seja por motivos de preconceito, pela dificuldade da língua, ou pela limitação de oportunidades de emprego, educação e acesso a saúde e principalmente a adaptação social como todo.

**Palavras-chave:** refugiados; instrumentos; legislação.

## INTRODUÇÃO

Ser forçado a deixar absolutamente tudo para trás e tentar a vida em outro lugar. Este é o pesadelo enfrentado pelo número recorde de 82,4 milhões de pessoas espalhadas pelo mundo, de acordo com dados do relatório Tendências Globais, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, divulgado em junho de 2021 (ACNUR).

Para a pesquisadora e professora (HAYDEN, 2006) é difícil definir uma categoria de refugiado que satisfatoriamente englobe, em harmonia, ética, teoria e o mundo real. Segundo Hayden, termos legais, éticas, e advindas das Ciências Sociais não se alinham. O termo refugiado é em geral utilizado para categorizar pessoas em relação com o espaço, pessoas em movimento e com direitos, sejam eles, humanos, políticos, sociais. A categoria é fundamentada no indivíduo, e os esforços são de distinguir as motivações para as mudanças.

Este termo se torna evidente em seu contraste com o termo “migrante econômico”, e para tal, um grupo de dicotomias é elencado como voluntário ou involuntário; ou por razão econômica ou política; sociedade de origem não violenta ou sociedade de origem violenta, ou seja, um migrante goza da proteção do governo do seu País; um refugiado, não. Desta forma, podemos considerar migrante toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro município, região ou País.

Migrante é um termo frequentemente usado para definir as migrações em geral, tanto de entrada quanto de saída de um País, região ou lugar, não obstante existam termos específicos para a entrada de migrantes, ou seja, “Imigração”, e para a saída “Emigração”. É comum, também, utilizar os termos “migrações internas”, referindo-se aos migrantes que se movem dentro do País, e “migrações internacionais”, referindo-se aos movimentos de migrantes entre Países, além de suas.

Segundo (BARBOSA; HORA, 2007, p. 17), os refugiados são um fenômeno moderno, onde:

[...] o sofrimento inarrável vivenciado por milhões de criaturas humanas que sobreviveram à grande catástrofe do século XX, a Segunda Guerra Mundial (que ceifou a vida de mais de quarenta milhões de pessoas), levou as Nações Unidas a elaborar uma das mais importantes convenções internacionais, que regula a situação jurídica dos refugiados.

Em 2022, após 75 anos de aparente paz, o mundo foi novamente assolado pelo fantasma de um conflito bélico entre nações. No dia 24 de fevereiro de 2022, a Rússia deu início a invasão militar no seu país vizinho, a Ucrânia, no Leste Europeu, gerando nas primeiras duas semanas de guerra a migração forçada de 1,7 milhão ucranianos fugindo dos bombardeios russos, que em poucas horas devastou cidades históricas naquele país, estima-se que esse número possa chegar a 5 milhões de refugiados.

Para compreender o Instituto dos Refugiados e seu fenômeno migratório, é preciso traçar uma linha histórica de acontecimentos no século XX e início do século XXI que culminaram com a necessidade da criação de instrumentos de proteção dos Direitos Humanos e dos Refugiados em escala global.

Com a relevância do tema, e com o fluxo migratório alcançando números expressivos nas últimas décadas, a Organização das Nações Unidas (ONU), realizou em sua sede em Nova Iorque (EUA) no dia 19 de setembro de 2016, a Reunião de Alto Nível das Nações Unidas com a participação de 193 Países, que assumiram oficialmente compromissos fundamentais para aumentar a proteção de milhões de pessoas que foram forçadas a se deslocar ou que migram ao redor do mundo por motivos de grave violação dos direitos humanos sob forte ameaça física e psíquica.

Diante dos níveis sem precedentes dos movimentos migratórios, a reunião de cúpula promoveu o encontro de líderes governamentais e da Organização das Nações Unidas (ONU), assim como representantes da sociedade civil, para resguardar o direito dos refugiados e migrantes e para compartilhar a responsabilidade sobre estas populações em uma escala global.

Refugiados e migrantes não devem ser vistos como um fardo. Eles oferecem um grande potencial, e cabe a nós desbloqueá-lo", disse o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon em seu discurso de abertura da Cúpula. "Temos de colocar os direitos humanos de todos os refugiados e migrantes no coração dos nossos compromissos, ressaltou Ban Ki-moon (ACNUR, 2016).

A migração (forçada ou espontânea), advém desde o século XV<sup>1</sup>, o mundo e seus habitantes sempre conviveram em harmonia e em guerra, um paradoxo que a humanidade convive com o passar dos séculos.

Atualmente, o mundo vive um momento muito delicado no que se refere à proteção dos Direitos Humanos do indivíduo, da sua família e do seu grupo social. A humanidade vive em constantes guerras, conflitos que produzem um verdadeiro êxodo de povos, uma migração descontrolada de pessoas que buscam outros países com a finalidade de se proteger, proteger suas famílias, fugindo do mal que persegue estes sem piedade, sendo seu auge nas I e II Guerras Mundiais entre os anos (1914-1918) e (1939-1945) na Europa.

Esse fenômeno migratório resulta num contingente enorme de refugiados, um problema concentrado até então em regiões conhecidas por conflitos deflagrados por décadas, como nos continentes africano, asiático, no Oriente Médio, na América do Sul na última década, e agora, novamente

---

<sup>1</sup> Alguns apontam a existência de refugiados na Antiguidade, mais especificamente no antigo Egito, mas é a partir do século XV que os refugiados começaram a aparecer de forma mais sistemática, razão pela qual aponta-se esta data como a do aparecimento dos refugiados

na Europa, depois de 75 anos após o fim da II Guerra Mundial. É importante entender que o fenômeno migratório sempre existiu, mas não de forma tão grande e descontrolada, inicialmente na Europa, agora, em outros continentes.

O objetivo deste artigo é trazer ao conhecimento do leitor a história do nascimento e evolução dos instrumentos internacionais e nacionais de proteção dos refugiados no mundo e no Brasil, que se tornou pioneiro na América Latina na elaboração de instrumentos legais específicos de recepção, acolhimento e integração de refugiados em seu território.

Observa-se, que o Brasil, com o passar dos anos desenvolveu uma das mais avançadas e robustas legislações específicas sobre refugiados no mundo, chegando ao ápice deste processo evolutivo ao promulgar um instrumento próprio, a Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, carinhosamente chamada de “Lei do Refúgio” que definiu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, que falaremos nas próximas seções do presente trabalho.

Esta lei instituiu um conjunto de normas aplicáveis aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no Brasil. Mais que um importante vetor legal, a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, foi responsável pela criação do principal órgão governamental responsável pelos refugiados em território brasileiro, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)<sup>2</sup>.

No continente americano, em especial na América do Sul, alguns Países, como a Venezuela, nos últimos dois anos foi alvo de graves denúncias de violação dos direitos humanos, gerando uma profunda crise humanitária e migratória para outros Países vizinhos, sendo o Brasil o principal destino destes refugiados.

Na Europa, com a guerra entre Rússia e Ucrânia, o número de refugiados que adentram nos países fronteiriços do país invadido recebeu um número jamais visto de migrantes, a maior parte de mulheres e crianças. Desta forma, é possível afirmar que a migração forçada de refugiados de um país para outro se tornou um problema mundial sem precedentes.

## **CONCEITOS HISTÓRICOS, O NASCIMENTO E EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO MUNDO**

Para tratarmos dos instrumentos de proteção dos refugiados, se fez necessário traçar uma linha no tempo, a partir da criação dos Direitos Humanos, este que foi gerado através de importantes fontes históricas, sendo as principais fontes o Direito Internacional Humanitário (DIH), que foi criado na primeira Convenção de Genebra em 1864 e marcou o início do Direito Internacional Humanitário moderno.

---

<sup>2</sup> O CONARE É um órgão governamental de extrema importância, que dentre outras competências, é responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi criada em 1919 com o Tratado de Versalhes, no fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). E por fim, a Liga das Nações (LN) que foi outra fonte importante para o surgimento dos Direitos Humanos, criada na Conferência de Paz em Paris em 1919, no Pós-Primeira Guerra.

Desta forma, o processo de constituição e internacionalização dos Direitos Humanos foi marcado pela influência direta dessas três fontes históricas, as quais demarcaram o início do fim da soberania estatal absoluta e intocável, onde os Estados eram considerados os únicos sujeitos de direito internacional público, fazendo surgir os primeiros delineamentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O primeiro diploma legal de Proteção internacional dos Direitos Humanos nasceu com fundamento na Carta das Nações Unidas, que foi assinada em São Francisco (EUA), em 26 de junho de 1945 e foi ratificada pelo Brasil em 21 de setembro de 1945. A Carta das Nações Unidas ou Carta da ONU, foi o documento fundante da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo a base para o primeiro instrumento normativo Internacional dos Direitos Humanos (ALMEIDA, 2001).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, foi concebido em consequência do sofrimento de milhões de seres humanos perseguidos e mortos durante o período da Segunda Guerra Mundial na Europa (1939-1945). Sobre a internacionalização dos direitos humanos (PIOVESAN, 2006) leciona:

(...) Nesse contexto, desenha-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução. A necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a proteção dos direitos humanos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional. O processo de internacionalização dos direitos humanos – que, por sua vez, pressupõe a delimitação da soberania estatal – passa, assim, a ser um importante resposta na busca da reconstrução de um novo paradigma, diante do repúdio internacional às atrocidades cometidas no holocausto.

Após esse conflito, a Organização Das Nações Unidas (ONU)<sup>3</sup>, proclamou através de sua Assembleia Geral, a Resolução 217-A (III) de 10 de dezembro de 1948, a **Declaração Universal dos Direitos Humanos**<sup>4</sup>,

---

<sup>3</sup> **Organização das Nações Unidas**, ou simplesmente Nações Unidas, é uma organização intergovernamental criada para promover a cooperação internacional.

<sup>4</sup> **A Declaração Universal dos Direitos Humanos**, que delinea os direitos humanos básicos, foi esboçada principalmente pelo canadense John Peters Humphrey, contando também, com a ajuda de várias pessoas de todo o mundo.

com a aprovação unânime de 48 Estados, com 08 abstenções. Em relação à natureza jurídica da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos; este documento se impõe com “o valor da afirmação de uma ética universal” e conservará sempre seu lugar de símbolo e de ideal<sup>5</sup>.

A Declaração Universal, considerada a “Carta Magna” dos Direitos Humanos afirmou pela primeira vez, em escala planetária, o papel dos direitos humanos na convivência coletiva. Desta forma, esse acontecimento pode ser considerado o marco inaugural de uma nova concepção da vida internacional.

Neste sentido, (TRINDADE, 2000) afirma:

O processo de generalização da proteção dos direitos humanos desencadeou-se no plano internacional a partir da adoção em 1948 das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos. Era preocupação corrente, na época, a restauração do direito internacional em que viesse a ser reconhecida a capacidade processual dos indivíduos e grupos sociais no plano internacional. Para isto contribuíram de modo decisivo as duras lições legadas pelo holocausto da segunda guerra mundial.

Após as atrocidades, perseguições e mortes durante a Segunda Guerra Mundial, houve a real necessidade de se reconstruir aquilo que fora totalmente destruído, ou seja, os valores e a dignidade do ser humano, os direitos de cada ser humano existente, independente de valores, raça, sexo, opinião política e religião.

Diante deste grave quadro social, o Direito Internacional dos Direitos Humanos nasce em meados do século XX em decorrência dos horrores da Segunda Guerra Mundial. Sobre o referido Direito, há de se observar que este é baseado na concepção de que toda nação tem a obrigação de respeitar os direitos humanos de seus cidadãos e de que todas as nações e a comunidade internacional têm o direito e a responsabilidade de protestar, se um Estado não cumprir suas obrigações.

O Direito dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos são baseados em um complexo sistema de instrumentos e de normas internacionais, procedimentos e instituições desenvolvidas para programar esta concepção e promover o respeito dos direitos humanos e dos refugiados em escala global.

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em vigor e uma crescente migração pós-guerra, a Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>6</sup>, observando a necessidade de uma atuação mais substancial, criou, no dia 14 de dezembro de 1950, através da resolução n. 428, o **Alto Comissariado**

---

<sup>5</sup> **Natureza jurídica da Declaração Universal de Direitos Humanos.** Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 446, p. 35, dez. 1972.

<sup>6</sup> **Assembleia Geral das Nações Unidas** é um dos seis principais órgãos da Organização das Nações Unidas e o único em que todos os Países membros têm representação igualitária.

**das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>7</sup>, ou Agência da ONU para Refugiados (em inglês, United Nations High Commissioner for Refugees, ou UNHCR)**, com a finalidade de assegurar e proteger os direitos das pessoas em situação de refúgio em todo o mundo.

Sete meses após a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) era apresentado ao mundo o primeiro diploma legal exclusivo relacionado aos Refugiados, sendo adotado em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o **Estatuto dos Refugiados** e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950, entrando em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43 (ACNUR).

Com a promulgação do Estatuto dos Refugiados em 1951, outros importantes instrumentos internacionais de proteção foram concebidos nos anos seguintes, como o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984, a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994 e Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004.

Percebe-se, que a partir do advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ocorre gradativamente uma evolução legislativa protetiva específica para os refugiados em escala global, o que possibilitou países como o Brasil utilizar destes instrumentos como base sólida para a construção da legislação pátria, como veremos a seguir.

## **CONCEITOS HISTÓRICOS, O NASCIMENTO E EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL**

Como já abordado na seção anterior, com a finalidade de responder oportunamente às demandas e às necessidades crescentes geradas por situações de refúgio, surgiu, em 1951, o ACNUR (Alto Comissariado nas Nações Unidas para refugiados), tendo sido elaborada, também, nesse mesmo ano, a convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, que é considerada a Carta Magna do ACNUR, pois estabelece, em caráter universal, o conceito de refugiado: (PIOVERSAN; 2006, p. 59)

[...] Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do seu País de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse País, ou que,

---

<sup>7</sup> O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), conhecido como a Agência da ONU para Refugiados, tem o mandato de dirigir e coordenar a ação internacional para proteger e ajudar as pessoas deslocadas em todo o mundo e encontrar soluções duradouras para elas.

se não tem nacionalidade e se encontra fora do seu País no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

É preciso assinalar que, apenas os refugiados provenientes da Europa tinham o direito de obter proteção no território brasileiro. Observa-se que na Convenção de 1951, a definição de refugiados possuía limitação geográfica:

Para os fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1° de janeiro de 1951”, do artigo 1° seção A poderão ser compreendidas no sentido de ou.

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

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

Notoriamente, a cláusula geográfica só é retirada em 1967, quando foi elaborado o protocolo sobre o Estatuto de Refugiados. O que significa dizer que não só refugiados europeus, mas de qualquer continente, poderiam ser juridicamente reconhecidos. Foi no contexto internacional do pós II Guerra Mundial (1939-1945) de esforço de acolhimento dos milhões de refugiados, deslocados e apátridas existentes na Europa, que ocorreu a vinda de refugiados para o Brasil.

Entretanto, pouco tempo depois, com a instalação do regime militar no Brasil (1964-1985) registrou-se a preferência do governo brasileiro em conceder o estatuto de asilo, e não de refugiado, para os perseguidos não europeus. Isto porque as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por regimes autoritários em Países da América Latina, em que o instrumento do “asilo” era mais comumente praticado.

Em decorrência, o Brasil enquanto País signatário da convenção de 1951 e do protocolo de 1967 recebeu em seu território o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1977, na cidade do Rio de Janeiro, tendo como principal objetivo tratar do acolhimento dos refugiados latino-americanos que chegavam ao Brasil.

Nesse período, aproximadamente 20 mil refugiados latino-americanos, chilenos, bolivianos, argentinos e uruguaios, gerados pelas perseguições aos opositores dos novos regimes, chegavam ao Brasil, recebiam apenas um simples visto de turista e eram reassentados na Europa, Canadá, Nova Zelândia e Austrália. (JUBILUT, 2007).

Com a redemocratização e abertura política no Brasil em 1986, o País começou a aplicar um instrumento regional de proteção aos refugiados: a Declaração de Cartagena de 1984<sup>8</sup>. Esse instrumento regional de proteção

---

<sup>8</sup> Considerada um marco para o trabalho humanitário em toda a América Latina e Caribe, a “**Declaração de Cartagena sobre Refugiados**” estabelece princípios e normas para a proteção

aos refugiados da América Central estendeu o conceito da Convenção de 1951 e apontou ideias inovadoras quanto ao reassentamento de refugiados na América, atendendo aos aspectos locais da região.

Assim, consideraram refugiados também as pessoas que tenham fugido dos seus Países porque sua vida, segurança ou liberdade foram 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.

Em sequência, duas bases legais surgiram no ordenamento jurídico brasileiro para proteger os refugiados. A primeira é a Constituição da República de 1988 que instituiu como fundamento da República Federativa Brasileira o princípio do respeito à “dignidade da pessoa humana” (CF/88, art. 1º, III), e como objetivo fundamental da República a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e quaisquer outras formas de discriminação” (CF/88, art. 3º, IV) (BRASIL, 2021).

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Já no final da década de 80, a transferência do escritório Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), do Rio de Janeiro para Brasília, possibilitou o estreitamento da relação entre este órgão subsidiário da ONU e o governo brasileiro. Nos anos 90, houve um grande esforço do governo brasileiro em estabelecer um procedimento e uma divisão de responsabilidades relativas ao processo de solicitação de refúgio.

Para promover e otimizar as políticas de defesa dos direitos humanos no Brasil, que era um grande desafio na década de 1990, o então presidente da República Federativa do Brasil Fernando Henrique Cardoso, enviou um projeto de lei específico sobre refugiados, acompanhando o Plano Nacional de Direitos Humanos para apreciação e votação no Congresso Nacional.

Após esse projeto de lei passar por um rigoroso processo legislativo na Câmara dos Deputados e Senado Federal, e com a sanção do presidente da República, nasceu assim, a segunda base legal no ordenamento jurídico brasileiro de proteção dos refugiados.

Este projeto, elaborado com colaboração técnica do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), após a sua

---

internacional de refugiados e adota um conceito ampliado para o reconhecimento de pessoas nesta situação.

aprovação, foi transformado na Lei 9.474 de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Essa lei é conhecida como “Lei do Refúgio”, nela encontramos a definição de refúgio, notadamente no seu artigo primeiro, que reconhece como refugiado todo indivíduo que Brasil (1997):

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 a proteção de tal País;

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

III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, e obrigado a deixar seu País de nacionalidade para buscar refúgio em outro País.

Este conceito e a sua aplicação de grave e generalizada violação de direitos humanos foi originado a partir de uma realidade específica do continente africano e latino-americano, de princípios da normativa da Declaração de Cartagena de 1984. Outro fator importante a ser considerado nesta análise, foi a criação de um órgão legal competente exclusivamente voltado para a atuação com os refugiados.

O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) tem a sua composição composta por representantes dos Ministérios da Justiça (MJ) que o preside, das Relações Exteriores (MRE), do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Desporto, do Departamento da Polícia Federal e por Organizações Não Governamentais (ONG’s) que realizam um importante e reconhecido trabalho solidário de proteção ao refugiado.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) também participa do CONARE com direito a voz, entretanto, sem direito ao voto, participando apenas com opiniões, porém a competência de conceder ou não refúgio é, exclusivamente, do governo brasileiro.

Importante destacar no âmbito de atuação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que detém competência outorgada pela Lei 9.474 de 1997, no seu artigo 12, alínea V, para aprovar Resoluções Normativas com a finalidade de esclarecer à execução dos mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Estas Resoluções são importantíssimas e disciplinam as políticas de proteção dos refugiados no território brasileiro, desde a sua recepção até o seu acolhimento e integração na sociedade.

Mantendo-se na vanguarda internacional de proteção dos Direitos Humanos e na produção de instrumentos de proteção internacional dos refugiados, o Brasil na última década manteve seu histórico de evolução legislativa na produção de leis especificamente para refugiados, tendo o Congresso Nacional aprovado três (03) importantes diplomas legais.

Em 2017, foi promulgada a Lei 13.445 que Institui a “Lei de Migração”, em 2018, foi promulgada a Lei 13.684, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. E em 2020, promulgada a Lei 13.979, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Com a promulgação da nova lei de Migração, Lei 13.445/2017, que revogou o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/1980, que definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e que criou o conselho de imigração, não se pode confundir com a Lei 9.474/97, que definiu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, pois, tanto o Estatuto do Estrangeiro, como a lei de Migração, utilizam o termo “Emigrante e Migrante” para definir sobre os direitos e os deveres do visitante, regulando a sua entrada e estada no País, bem como estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para estes. (ZAPPALA, 2018, p.3)

O Governo Brasileiro utiliza uma ampla legislação migratória para dar efetividade as leis supramencionadas, como portarias interministeriais do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores, portarias e instruções normativas da Polícia Federal, Atos Internacionais, Decretos, Portarias e Resoluções do CONARE, Resoluções Conjuntas, Resoluções Conjuntas e Administrativas do Conselho Nacional de Imigração e Resoluções do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

Fischel (ANDRADE, 2002), analisa os principais fatores que motivaram a atuação do governo brasileiro na proteção de refugiados, ressaltando que:

As inovações constitucionais, a necessidade de o Estado Brasileiro reorganizar sua agenda externa, o objetivo de compor uma imagem mais positiva no contexto internacional e o aceite do Brasil para com a ideia contemporânea de globalização dos direitos humanos, facilitaram a inserção da questão dos refugiados na agenda nacional (FISCHEL DE ANDRADE, 2002, p. 172).

Podemos afirmar que a atuação ativa do Brasil na proteção de refugiados não teria sido possível se os contextos internos e externos não fossem favoráveis. A necessidade de proteção aos refugiados na sociedade brasileira ocorreu num momento oportuno, pela facilidade da inserção do tema na agenda nacional e tem sido constantemente alvo de pressões sociais e de intervenções de sujeitos políticos.

A partir do surgimento de novos atores e instituições no contexto interno e externo, as funções antes exclusivamente desempenhadas pelo Estado passaram a ser exercidas por membros da sociedade civil, por organizações internacionais, por empresas privadas e por governos subnacionais.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reconhece o Brasil como um País com grande potencial de recepção, acolhimento e integração do refugiado.

Embora o Brasil tenha o reconhecimento supramencionado no que tange a seu potencial, o País ainda precisa avançar em algumas pautas internacionais de extrema importância para o fortalecimento de políticas de proteção dos Refugiados. Uma dessas políticas é a adoção do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, que objetiva por instrumento não cogente reduzir os riscos e vulnerabilidades enfrentados pelas pessoas migrantes.

O Brasil se afastou do Pacto em janeiro de 2019 e, até hoje, não ratificou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (há anos sob análise na Câmara dos Deputados).

Entretanto, o Brasil se vinculou a outros tratados de direitos humanos que zelam pelos migrantes, como a Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; Convenção Contra a Tortura; e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Além disso, há a relatoria especial, dentro do sistema do Conselho de Direitos Humanos, sobre os direitos humanos dos migrantes.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O advento e a evolução histórica dos instrumentos de proteção dos refugiados, são, indubitavelmente conquistas inquestionáveis e significativas no âmbito internacional e nacional que refletiram e refletem a união de esforços de diversos países em busca da paz e da preservação e proteção da dignidade da pessoa humana.

Gerado a partir do sofrimento e dor de milhões de seres humanos espalhados pelo mundo, os instrumentos de proteção dos refugiados nasceram como forma de resposta imediata aos anseios de cada migrante que deixa seu país forçadamente em busca de acolhimento e proteção em outro país.

A partir da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ocorreu gradativamente uma evolução legislativa protetiva específica para os refugiados em escala global, o que possibilitou países como o Brasil, utilizar destes instrumentos como base sólida para a construção da legislação pátria, sendo pioneiro na América Latina.

O Brasil é conhecido e reconhecido internacionalmente como uma nação solidária no acolhimento dos refugiados e possui uma legislação migratória robusta, moderna e específica de reconhecimento do status de refugiados, realizando a incorporação de diversos tratados internacionais, que fortalecem a legislação pátria.

Entretanto, embora exista uma robusta coleção de instrumentos de proteção dos refugiados no âmbito internacional e nacional, ainda há muitos

obstáculos peculiares de cada país que impede e dificulta a integração dos migrantes dentro da sociedade, seja por motivos de preconceito, pela dificuldade da língua, ou pela limitação de oportunidades de emprego, educação e acesso a saúde e principalmente a adaptação social como todo.

Muitos são os obstáculos a serem superados pelos países signatários dos instrumentos de proteção dos refugiados ora supramencionados, cabendo estes, trabalharem na construção de sólidas políticas de recepção, de acolhimento e principalmente de integração destes migrantes, que deixam seus países com a esperança e o sonho de recomeçarem uma nova vida, abandonando violência, o medo e a dor. Estes buscam um recomeço familiar, social, na educação, na profissão, e o mais importante: serem reconhecidos como seres humanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o Estatuto de Refugiado** – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1992.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Acnur, 2022. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: < Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (acnur.org)>. Acesso em: 08 de mar. de 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Acnur, 2022. **Legislação**. Disponível em: < Refugio\_em\_Numeros\_6a\_edicao.pdf (acnur.org)>. Acesso em: 28 de jan. de 2022.

BARBOSA, Luciano Pestana. SAGRADO DA HORA, José Roberto. **A polícia federal e a proteção internacional dos refugiados**. Brasília: ACNUR, 2007.

**BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: < www.senado.gov.br > Acesso em: 27 de jan. de 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICOS. Comitê Nacional para os Refugiados, 2022. **Dados sobre refúgio**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.

FISCHEL DE ANDRADE, J. H.; MARCOLINI, A. **A política Brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características**. Revista Brasileira de Política Internacional. ano/vol.45, n.1, p. 168-176. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

HAYDEN, Bridget. **“What’s in a Name? The Nature of the individual inRefuge e Studies”**. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 19, n. 4 (471-487), 2006. Disponível em: < O que há em um nome? A Natureza do Indivíduo em Estudos de Refugiados | Revista de Estudos de Refugiados | Oxford Academic (oup.com) > Acesso em: 26 de jan. de 2022.

JUBILUT, Líliliana Lira. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. LEITE, Izildo Corrêa. *Novos olhares, novos lugares: por uma Política Social de combate à pobreza condizente com a construção da cidadania*.

MOREIRA, Júlia Bertino. **A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil**. *Cadernos PROLAM/USP*, Vol.2, Ano 4, 2005;

PIOVESAN, Flávia. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: RODRIGUES, Viviane Mozzine. (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha: UVV, 2006;

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 2000. p. 23;

ZAPPALA, Filipe. **O instituto do refugiado – “Brasil na vanguarda mundial do acolhimento”**. *Revista Eletrônica OAB Rio de Janeiro*, v. 29, p. 01-27, jan/jun. 2018.