

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 o advento e a evolução da legislação Brasileira sobre refugiados, esta que originou as políticas de proteção e acolhimento de migrantes oriundos de diversos Países em constantes conflitos étnicos, culturais, políticos e religiosos. 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. A evolução histórica da legislação sobre refugiados no Brasil é tratada no presente artigo, a partir de instrumentos internacionais, nacionais e regionais de acolhimento e proteção, na assistência e integração no território brasileiro através de entidades governamentais e não governamentais. Para tanto, foi realizado um minucioso levantamento de dados técnicos por meio de pesquisa bibliográfica, relatórios oficiais governamentais, tratados internacionais e leis nacionais com a finalidade de demonstrar o processo de evolução da legislação pátria, tendo como paradigma, a Declaração de Cartagena de 1984, que serviu de base para constitucionalização da proteção de refugiados na Constituição da República de 1988, até chegar a promulgação da Lei 9.474 de 1997, conhecida como “Lei do Refúgio”. Conclui-se que, os resultados obtidos demonstram que embora o Brasil possua uma legislação vanguardista e inovadora no que se refere a recepção, ao acolhimento e proteção de refugiados em seu território, há muitos obstáculos que precisam ser superados pelo governo brasileiro, uma vez que estes obstáculos impedem ou dificultam em muito a integração dos refugiados na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Refugiados; Acolhimento; Legislação.

INTRODUÇÃO

No dia 19 de setembro de 2016, ocorreu a Reunião de Alto Nível das Nações Unidas, que foi realizada em Nova York (EUA), onde governantes de 193 Países assumiram 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 (forçados ou espontâneos), 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 os direitos de 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 os primórdios da civilização moderna, o mundo e seus habitantes sempre conviveram em harmonia e em guerra, um paradoxo que a humanidade traz 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 resulta num contingente enorme de refugiados, um problema que notadamente concentrado até então em regiões conhecidas por conflitos de décadas, como nos continentes africano, asiático, no Oriente Médio. 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 da legislação relacionada aos refugiados no Brasil, que é pioneiro na América Latina na elaboração de diplomas legais específicos na recepção, no acolhimento e integração do refugiado em território brasileiro.

Observa-se que o Brasil, com o passar dos anos desenvolveu uma das mais avançadas e robustas legislações específicas sobre refugiados no mundo, tendo promulgado uma lei própria para os refugiados, o Estatuto do Refugiado, Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997.

O Estatuto do Refugiado 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 Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

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.

No continente americano, em especial na América do Sul, alguns Países, como a Venezuela, têm sido alvo de graves denúncias de violação dos direitos humanos, gerando uma profunda crise humanitária e migratória para outros Países vizinhos. Pela proximidade da fronteira e uma política migratória receptiva no que tange ao Mercosul, o Brasil é o principal País de destino destes nacionais venezuelanos.

REFÚGIO EM NÚMEROS NO BRASIL

O Brasil foi e é precursor no recebimento de refugiados de várias partes do mundo. O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) divulgou recentemente, em dezembro de 2020, a 6ª edição do relatório “Refúgio em Números”, afirmando que o Brasil já tinha reconhecido como refugiados 57.099 pessoas de várias nacionalidades.

Apenas no ano de 2020 foram feitas 28.899 solicitações da condição de refugiado, sendo que o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) reconheceu 26.577 pessoas de diversas nacionalidades como refugiadas. Tanto os homens (50,3%) como as mulheres (44,3%) reconhecidos como refugiados encontravam-se, predominantemente, na faixa de 25 a 39 anos de idade.

Segundo levantamento do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) a nacionalidade com maior número de pessoas refugiadas reconhecidas no Brasil, entre 2011 e 2020, é a venezuelana, com (46.412) seguida dos sírios (3.594) e congolezes (1.050). Dentre os solicitantes da condição de refugiado, as nacionalidades mais representativas foram de venezuelanos (60%) haitianos (23%) e cubanos (5%).

Uma importante constatação foi feita em 2020, ou seja, 75,5% das solicitações apreciadas pelo Comitê Nacional para os Refugiados foram registradas nas Unidades da Federação (UF) que compõem a região norte do Brasil. O estado de Roraima concentrou o maior volume de solicitações de refúgio apreciadas pelo CONARE (60%) seguida pelo Amazonas (10%) e São Paulo (9%), em consequência da grave crise humanitária que assola a Venezuela.

O relatório “Refúgio em Números”, ainda demonstrou que, os nacionais da Venezuela foram responsáveis pelo aumento significativo de solicitações da condição de refugiados no Brasil, consequência da decisão do Comitê Nacional para os Refugiados, que, desde junho de 2019 passou a reconhecer a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela.

Este entendimento foi aplicado a 93,7% do total de processos deferidos pelo CONARE entre 2011 e 2020. Os refugiados venezuelanos correspondiam a 92,8% das pessoas reconhecidas como refugiadas com base nesta fundamentação. (CONARE, 2021).

Com o agravamento da crise política e humanitária na Venezuela houve um aumento expressivo no fluxo migratório deste País para o Brasil, ou seja, até dezembro de 2020 foi regularizado 46.412 cidadãos venezuelanos. Já em dezembro de 2021, o Governo Brasileiro regularizou mais de 287 mil migrantes e refugiados venezuelanos.

Desta forma, o Brasil se tornou uma referência mundial na recepção e no acolhimento dos refugiados, fruto do pioneirismo na elaboração de legislação específica, sendo sua atuação inquestionável e reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) na implantação de políticas públicas de acolhimento.

A importância do tema tem reflexos universais e significativos, como afirmou o representante do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Dr. António Guterres, em sua visita ao Brasil, em 2011, com integrantes do Comitê Nacional para os Refugiados, ressaltando:

Temos uma colaboração exemplar com o Brasil. O Brasil é para nós um símbolo muito importante de atitude em relação ao refúgio”. E acrescentou: “Nós precisamos de Países em que haja paixão e apoio aos refugiados e isso acontece no Brasil”. Os refugiados no Brasil contam com o apoio de ONGs, como a Caritas de São Paulo e do Rio de Janeiro, do ACNUR, e do governo, durante seu processo de integração local. Eles recebem assistência, que abrange moradia (albergues e abrigos públicos), alimentação, proteção e orientação jurídica (MOREIRA, 2005, p. 57/76).

A integração nas sociedades locais tende a ser favorecida pela formação de redes que se originam nas ONGs e se difundem para outros grupos sociais sensíveis à condição dos refugiados, que passam a ser vistos como parte dos fluxos de migrantes forçados. No início do século XXI, o Estado Brasileiro se mostrou e tem se mostrado cada vez mais receptivo às vítimas de violência generalizada, aceitando refugiados de toda parte do mundo.

HISTÓRICO E A EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DOS DIPLOMAS LEGAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E DOS DIREITOS DO REFUGIADO.

O nascimento dos Direitos Humanos tem 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.

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

O primeiro diploma legal de Proteção internacional dos Direitos Humanos nasceu com fundamento no Direito Internacional dos Direitos Humanos, gerado em consequência do sofrimento de milhões de seres humanos perseguidos e mortos durante o período da Segunda Guerra Mundial na Europa (1939-1945).

Após esse conflito, a Organização Das Nações Unidas (ONU)¹, proclamou através de sua Assembleia Geral, a Resolução 217-A (III) de 10 de dezembro de 1948, a **Declaração Universal dos Direitos Humanos**², 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 ideal³.

A Declaração Universal 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.

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 do ser humano, os direitos de cada ser humano existente, e sua dignidade, independente de valores, raça, religião.

Diante deste quadro social, o Direito Internacional dos Direitos Humanos nasce em meados do século XX em decorrência 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

¹ **Organização das Nações Unidas**, ou simplesmente Nações Unidas, é uma organização intergovernamental criada para promover a cooperação internacional.

² **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.

³ **Natureza jurídica da Declaração Universal de Direitos Humanos**. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 446, p. 35, dez. 1972.

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 normas internacionais, procedimentos e instituições desenvolvidas para programar esta concepção e promover o respeito dos direitos humanos e dos refugiados em todos os Países no âmbito mundial.

Os refugiados são produtos da violência, da discriminação, da intolerância, então, foi necessário que os Países começassem a elaborar legislação e políticas de recepção e recebimento de refugiados, não só Países europeus, mas todos os Países do mundo. Nas duas últimas décadas, o Brasil registrou significativos e importantes avanços no acolhimento, no reconhecimento e integração dos refugiados em seu território.

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em vigor e uma crescente migração pós-guerra, a Assembleia Geral das Nações Unidas⁴, observando a necessidade de uma atuação mais substancial, criou, no dia 14 de dezembro de 1950, através da resolução n. 428, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)⁵, 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).

CONCEITOS HISTÓRICOS E A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DO REFUGIADO.

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,

⁴ **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.

⁵ **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.

humanos, políticos, sociais. A categoria é fundamentada no indivíduo, e os esforços são de distinguir as motivações para as mudanças.

O termo refugiado 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.

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, 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, chegaram 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 1984⁶. Esse instrumento regional de 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

⁶ 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 internacional de refugiados e adota um conceito ampliado para o reconhecimento de pessoas nesta situação.

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 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

A República Federativa Brasil é conhecida e reconhecida 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.

Nesse plano de legislação, destaca-se o grande esforço de ampliar o conceito de refugiado, no espírito da Declaração de Cartagena, além da criação de um órgão competente legal, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) para reconhecimento do status de refúgio baseado em mecanismo de funcionamento tripartite entre o Estado, sociedade e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que se destacam exemplarmente, com um comportamento solidário e universal.

Em termos quantitativos, o Brasil teve um aumento significativo de pedidos de refúgio. Como supramencionado, o Governo Brasileiro, regularizou até dezembro de 2021, mais de 287 mil migrantes e refugiados venezuelanos. Foram mais de 64 mil pessoas interiorizadas em 778 municípios espalhados por todo o Brasil. De acordo com a Casa Civil, mais de 1,7 milhão de atendimentos foram realizados na fronteira do Brasil com a Venezuela.

Além dos termos quantitativos, há também a questão qualitativa, pois mesmo com uma avançada legislação sobre refugiados o Brasil não detém tem estrutura e nem programas claramente definidos para acolhê-los de maneira adequada. Os Programas existentes e que são de fato implementados estão ainda baseados na caridade e nas ações humanitárias das não governamentais (ONG's).

Acredita-se que a ampliação da participação da sociedade civil na esfera das decisões políticas e no debate acerca da efetividade das políticas sociais possa interferir na elaboração e implementação de políticas e programas que de fato promovam a integração dos refugiados nos 5.570 municípios brasileiros

Muitos são os desafios do Governo Brasileiro, da sociedade e das entidades não governamentais na construção de sólidas políticas de

recepção, de acolhimento e principalmente de integração dos refugiados no território brasileiro. Os refugiados migram de seus Países com a esperança e o sonho de recomeçarem uma nova vida, abandonando violência e dor. Estes buscam um recomeço familiar, social, na educação, na profissão, e o mais importante: serem reconhecidos como seres humanos.

REFERÊNCIAS

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 \(acnur.org\)](https://www.acnur.org)>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Acnur, 2022. **Refúgio em números**. Disponível em: < [Legislação - ACNUR Brasil \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org)>. Acesso em: 29 de jan. de 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Acnur, 2022. **Legislação**. Disponível em: < [Refugio_em_Numeros_6a_edicao.pdf \(acnur.org\)](https://www.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. lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/7/1997, Página 15822.

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.

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, Liliana 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*.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. 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.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Portal da Imigração, 2022. **Legislação Migratória Compilada**. Disponível em: < Legislação Migratória Compilada (mj.gov.br)>. Acesso em 03/02/2022.

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 Mozine. (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha: UVV, 2006;

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.