

# **A POLÍTICA DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL: Aspectos históricos e técnicos**

## **THE POLITICS OF PROTECTION OF REFUGEES IN BRAZIL: Historical and technical aspects**

**Geraldo Luiz Cabreira Paes Leme<sup>1</sup>**

### **Resumo:**

O Direito Internacional Público ramifica-se em diversas áreas sendo uma das mais profícuas as de Direitos Humanos. Para tanto, faz-se necessário compreender os Tratados firmados que se destinam à proteção dos Direitos Humanos, bem como os instrumentos que auxiliam na proteção, fiscalização e efetivação das obrigações assumidas pelos Estados. Com o aumento incessante de conflitos, os países precisam estar preparados para acolher os refugiados, criando políticas públicas destinadas aos mesmos. Verifica-se aqui a questão dos refugiados no plano Internacional e no sistema jurídico Brasileiro, e os requisitos e meios para efetivação da proteção dos mesmos.

**Palavras-chave:** Direito Internacional Humanitário; Refugiados; Direitos Humanos

### **Abstract:**

The Public International Law branches in several areas one of the most fruitful to human rights. Therefore it is necessary to understand the signed treaties intended to protect human rights, as well as tools that assist in the protection, surveillance and enforcement of the obligations assumed by States. With the unceasing increase of conflicts, countries need to prepare themselves to welcome refugees by creating public policies aimed at refugees. It appears here the refugee issue at the international level and the Brazilian legal system, and the requirements and means for effective protection thereof.

**Keywords:** Humanitarian International Law; Refugees; Human rights

---

<sup>1</sup> Advogado e Mestrando em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais UNESP, Franca/SP, Brasil.

## 1. Introdução

Conflitos internos e externos assolam a humanidade desde os tempos imemoriáveis em razão das mais diversas causas, sejam elas étnicas, culturais, religiosas, sociais, econômicas, dentre outras. Como resultado de tais embates, geralmente violentos e que despendiam grande uso de força, acabavam por conduzir ao poder determinados grupos que, por razões até certo ponto óbvias em face dos interesses e dos posicionamentos contrapostos, não se preocupavam em conferir aos derrotados qualquer consideração ou estima. Ao contrário, reforçavam as negativas das condições mínimas para a sobrevivência, que hoje entendemos por dignidade da pessoa humana, isso quando não condenavam os vencidos sumariamente à escravidão, exílio ou morte.

Com o passar do tempo seja por influência do escopo benevolente das religiões ou por influência de filósofos e pensadores, o desenvolvimento das sociedades demonstrou que não se fazia essencial oprimir os mais fracos, iniciando um processo de humanização e maior solidariedade com o próximo que estivesse diretamente ou indiretamente envolvido em qualquer conflito que fosse. Tal avanço se deu principalmente a partir da Idade Moderna com o surgimento dos Estados nacionais, da Revolução Francesa e da segunda metade do século XIX e início do século XX, consolidando o surgimento do Direito Internacional Humanitário, como bem explica Jean Marcel Fernandes (2006).

Além dos conflitos que acompanharam, e ainda acompanham a caminhada humana, foi na solidariedade e na identificação com o próximo que sempre se concedeu, por formas variadas, algum tipo de auxílio e acolhida às pessoas perseguidas por características econômicas, sociais, religiosas, políticas, etc. Entretanto apenas no século XX tem-se a positivação nas legislações internas dos países e também no plano internacional, tanto do instituto do asilo quanto do instituto do refúgio, existindo ainda divergências doutrinárias sobre serem ou não institutos autônomos ou complementares.

Hoje no mundo tem-se que a cada cento e treze pessoas, uma encontra-se em situação de refúgio, seja solicitante ou já tendo obtido o status de refugiada, ou sendo ainda deslocada interna (BRANDINO, 2016), o que demonstra o incessante aumento de conflitos nas mais diversas regiões. Tais dados foram apresentados pelo Alto Comissariado das Nações

Unidas para os Refugiados (ACNUR), no relatório “Tendências Globais”<sup>2</sup> (UNHCR, 2016), fruto da parceria e cooperação de dados e estatísticas entre diversos órgãos e Estados.

O presente artigo tem, portanto, o objetivo de analisar como ocorre a proteção dos refugiados enquanto vertente dos Direitos Humanos perante o sistema internacional, especialmente no Brasil e em seu sistema jurídico, por ser signatário dos tratados referentes ao Direito Internacional dos Refugiados e, quais são as políticas públicas empregadas para o acolhimento dos refugiados.

Para tanto se fará uso do método jurídico-dogmático para análise da codificação internacional relacionada aos Direitos dos Refugiados (Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados da ONU), perpassando pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, e a Lei 9.474/1997 que define os métodos para a proteção dos refugiados no Brasil. Imprescindível também ao trabalho é o desenvolvimento do processo hermenêutico dessas regras, valendo-se de aportes teóricos que dialoguem com o tema proposto.

## **2. O Direito Internacional Humanitário e a Proteção dos Direitos Humanos**

O espírito de cooperação em nível internacional ganhou grande estímulo principalmente após a II Guerra Mundial, conflito armado que diferiu dos antecedentes não somente pelas mortes e demais problemas, mas principalmente pelo poder destrutivo aplicado e os horrores dos métodos empregados contra o próprio homem, cujo valor da vida fora reduzido à praticamente nada, demonstrando a necessidade da colaboração entre os povos em uma reorganização que buscasse proteger a dignidade humana acima de tudo (COMPARATO, 2003).

A promoção da paz talvez possa ser considerada como principal objetivo do Direito Internacional Humanitário, que por sua vez representa a somatória dos costumes e das legislações internacionais empregadas para dirimir conflitos fratricidas entre os povos, sejam eles nacionais ou internacionais.

Tal intento já se manifestava em diversos encontros e organizações como as Conferências de Paz de Haia dos anos de 1899 e 1907, além da Liga das Nações, onde os Estados membros decidiam majoritariamente de acordo com suas próprias conveniências do que pautados por um foco que representasse interesses gerais e coletivos. Neste momento já é

---

<sup>2</sup> Tradução livre. No original: “Global Trends. Forced displacement in 2015”.

possível notar a inclinação para a solução dos conflitos mediante a restrição e diminuição do uso da violência. Entretanto, apenas com a Carta das Nações Unidas de 1945 evidencia-se a energia moral que objetiva vincular os Estados, como se verifica na explanação de Flávia Piovesan (2011, p.189):

A Carta das Nações Unidas de 1945 consolida, assim, o movimento de internacionalização dos direitos humanos, a partir do consenso de Estados que elevam a promoção desses direitos a propósito e finalidade das Nações Unidas. Definitivamente, a relação de um Estado com seus nacionais passa a ser uma problemática internacional, objeto de instituições internacionais e do Direito Internacional.

Posteriormente os direitos humanos ganham real contorno com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, estendendo e ampliando a qualidade de que qualquer indivíduo é sujeito de direito mediante a ordem mundial, principalmente visando garantir e proteger os caracteres necessários para a dignidade humana.

A adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos destaca-se, dentre outros pactos internacionais, em razão de sua legitimidade mais que incontestável. Tal afirmação é feita tendo por base que não houve qualquer voto contrário às suas disposições, e apesar das abstenções, demonstra o grande fortalecimento do consenso necessário para se chegar a valores universais que os Estados passam a buscar (PIOVESAN, 2011).

Mesmo com a solidificação da ONU e de todos os seus organismos como agências especializadas e tratados de matérias específicas, há ainda a relevante questão que trata da coexistência dos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos, como apresenta Antônio Augusto Cançado Trindade (1991, p.2):

Os tratados de direitos humanos das Nações Unidas haveriam, ademais, de coexistir com outras convenções “gerais, a nível regional (a Convenção Européia de Direitos Humanos, de 1950; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, subsequente à Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, de 1948, a qual, por seu turno, precedeu em alguns meses a Declaração Universal; a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1981). Os instrumentos de direitos humanos, nos planos global e regional, haveriam de se complementar mutuamente, em vez de competirem uns com os outros.

Na seara da simultaneidade de diversos instrumentos jurídicos e legais que objetivam a preservação dos direitos humanos, é válido lembrar que existem categorias e divisões de direitos que merecem a devida atenção, pois podem estar ou não previstos nas normas

internacionais de forma expressa, sejam nacionais, regionais ou globais, sem que diminua a necessidade de proteção.

## **2.1 Vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos**

Relevante é o debate doutrinário quanto à classificação dos institutos relacionados aos Direitos Humanos no âmbito internacional. Usualmente menciona-se o fator da territorialidade e nacionalidade para ressaltar as consequências da violação de direitos, que de maneira forçosa os conflitos fazem com que determinada população ou indivíduo busque proteção contra perseguições em outros Estados.

Como dito, a positivação moderna (século XX) dos Direitos Humanos Internacionais estabeleceu os aspectos e requisitos que foram abrangidos ou não pelas proteções ordenadas, como no caso do asilo e refúgio. Ainda que haja certa confusão entre esses dois institutos, é válido recordar que são autônomos e, que mesmo existindo diferenças, ainda guardam características complementares, pois um não esgota as fundamentações do outro. Nesse sentido Liliana Lyra Jubilut (2007, p.43):

*Tanto o instituto do refúgio quanto o do asilo visam à proteção da pessoa humana, em face da sua falta no território de origem ou de residência do solicitante, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade, residindo em tal fato a sua principal semelhança, traduzida por meio do caráter humanitário de ambos.*

O asilo tem especial atenção no sistema regional internacional da América Latina, tendo sido previsto em diversos tratados realizados entre os seus membros, sendo posteriormente incorporado na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Sua prática, apesar de ser utilizada quase exclusivamente na América, vincula-se geralmente às questões de caráter político-diplomático e sua concessão possui hipóteses discricionárias, cabendo ao Estado evocado outorgar ou não a proteção do asilo.

O refúgio, instituto chave do presente estudo, por sua vez é um ato declaratório, pois independe da concessão do *status* de refugiado por parte do Estado ao qual foi solicitada a proteção, fato que demonstra a natureza de direito do ser humano em razão de sua situação fática (PIOVESAN, 2008), ou ainda da iminência de determinada violação ou perseguição como se verá a seguir.

### 3. O Refúgio

O refúgio enquanto instituto, assim como outros dispositivos do Direito e em específico do Direito Internacional, desenvolveu-se gradativamente na medida em que foram surgindo as demandas, geralmente vinculadas aos embates bélicos e políticos, tendo sua expressão máxima a partir da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados em 1950, a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 em Genebra que alterou e ampliou as previsões anteriores.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) compõe o sistema das Nações Unidas como um órgão subsidiário, que dentre suas funções procura realizar de forma concreta a proteção e busca de soluções para a questão dos refugiados, tendo diversos escritórios espalhados ao redor do mundo e estabelecendo o diálogo entre os atores internacionais buscando a efetivação dos objetivos (JUBILUT, 2007). As comunicações não estão apenas restritas para com os entes estatais, mas também com os organismos não governamentais que destinam suas atividades para o atendimento dessas pessoas em grave situação de vulnerabilidade e necessidade. Ressalta-se também o caráter apolítico do ACNUR, podendo assim colocar-se como terceiro na mediação das relações, objetivando acima de tudo a proteção da vida humana.

Dentre as formas de proteção e amparo usualmente conferidas, destaca-se a importância para a integração dos refugiados naquela nova sociedade através de ações que proporcionem o aprendizado da nova língua, bem como aquelas que possibilitem a inserção dos mesmos no mercado de trabalho, posto que a realização de atividades laborais são de grande valia e os ajudam de sobremaneira a lograr sua autonomia e maior grau de liberdade em relação ao auxílio ofertado.

Classicamente a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 estabeleceram quais são as hipóteses de inclusão e exclusão que devem ser observadas pelos países para o reconhecimento da situação de refugiado a quem seja ou tema ser perseguido em seu Estado em razão de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social. Diz-se situação em razão da transitoriedade desse *status*, posto que suas causas podem vir a deixar de existir, como por exemplo nos casos em que o refugiado passa a ter a nacionalidade do país que o acolheu, ou então o país que o mesmo é nacional, reestabelece e confere novamente proteção.

A opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a determinado grupo social são os cinco motivos listados nos diplomas internacionais mencionados e que dão ensejo à perseguição. Tal perseguição por sua vez não precisa ocorrer de fato, bastando o bem fundado temor da mesma, que por motivos óbvios se fosse necessária à materialização, não alcançaria nenhuma efetividade, tendo em vista que as vidas dos refugiados já poderiam ter sido violadas.

O ACNUR estabelece em seu “Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado”<sup>3</sup> (UNHCR; ACNUR, 2011) como devem ser interpretadas e utilizadas às bases legais citadas (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967). Tal manual compila as informações referentes à questão dos refugiados e tem por objetivo conferir diretrizes aos atores envolvidos, como no caso de governos, organizações não governamentais, dentre outros.

Alguns aspectos como os motivos que iniciam à perseguição são mais pacificados e claros no entendimento doutrinário do que outros, como é o caso do *fundado temor de perseguição*, como o próprio manual explica (UNHCR; ACNUR, 2011, p.12):

Por se tratar de conceito subjetivo, a definição contempla um elemento subjetivo que deve ser considerado a partir da pessoa solicitante de refúgio. Assim, a determinação da condição de refugiado fundamentar-se-á, principalmente, não em um julgamento da situação objetiva do país de origem do solicitante, mas na avaliação das declarações por ele prestadas.

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

Necessita-se também para estabelecer a situação de refugiado o critério da extraterritorialidade, que de outra forma seria impraticável a proteção no âmbito internacional, não sendo recomendável nenhuma interferência sobre a soberania de cada Estado, ainda que eventualmente realizada através de seus organismos de representação da comunidade internacional como no caso do ACNUR.

---

<sup>3</sup> O “Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado” foi relançado pelo ACNUR no ano de 2011 em razão de atualizações e alterações ocorridas quanto à interpretação do conteúdo de alguns dispositivos ali presentes.

Fica evidente o quão importante é a positivação internacional dos Direitos dos Refugiados para facilitar o reconhecimento da situação de refúgio, que a partir de então impele ao Estado que está recebendo e auxiliando os refugiados a desenvolver políticas que busquem integrá-los localmente, propiciando condições dignas de vida.

Os critérios citados são padrões mínimos que foram estabelecidos, fato que não obsta a possibilidade dos Estados que irão acolher os refugiados de ampliar a proteção, como por exemplo, ocorreu com o Brasil que adicionou ao rol taxativo para caracterização da situação de refugiado a grave e generalizada violação de direitos humanos como fundamento para o reconhecimento (JUBILUT, 2007).

### **3.1 Os Refugiados no Brasil**

Historicamente o Brasil sempre transmitiu a ideia e os caracteres de uma nação aberta para o diálogo e acolhida aos povos de todos os cantos do planeta. Entretanto mesmo ratificando e recepcionando a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, pouco foi realizado efetivamente no acolhimento aos refugiados até a redemocratização, o advento da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da Lei 9.474 de 1997, que definiu realmente quais são os mecanismos básicos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 no país.

Durante a ditadura civil-militar, o Brasil optou por restringir a interpretação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, acolhendo os refugiados apenas em termos mínimos e que fossem oriundos da Europa, geralmente. Esta prática correspondia a uma concessão do território nacional como território de passagem ou transição, devendo ser utilizado apenas até o reassentamento em outro Estado (AMORIM, 2012). Tal atitude encontra justificativa no fato de que o governo brasileiro, que no período era ditatorial, não tinha o menor interesse de receber e acolher pessoas que possivelmente em seus países de origem discordaram das práticas autoritárias que aqui também eram empregadas.

Liliana Jubilit (2007) explica que mesmo sendo membro do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958, foi apenas no ano de 1977 que houve o estabelecimento de um escritório *ad hoc* na cidade do Rio de Janeiro, cujo trabalho era realizado de forma precária em razão da falta de abertura e condições que o ordenamento jurídico pátrio recepcionou os tratados mencionados, além do fato de não reconhecer o mandato do ACNUR como sendo oficial. Ainda assim houve uma ampliação, mesmo que pequena, na recepção e acolhida aos



refugiados, mas estas eram realizadas por meio de parcerias com organizações não vinculadas ao governo e que já desenvolviam seus trabalhos na seara dos direitos humanos, servindo como exemplo a Comissão Pontifícia Justiça e Paz e as Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro, que são instituições vinculadas a Igreja Católica e que buscam atender as demandas sociais que causam dor e sofrimento, como fome, falta de abrigo, dentre outras.

Vertiginoso foi o crescimento da atuação do Brasil na proteção aos refugiados após o período mencionado, sendo marcado por sucessivos eventos positivos. O primeiro passo foi o reconhecimento oficial do ACNUR no ano de 1982, posteriormente o início da aplicação das diretrizes postas pela Declaração de Cartagena de 1984, bem como a denúncia da reserva geográfica e demais artigos, passando recepcionar inteiramente os diplomas da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 entre os anos de 1989 e 1990, ainda que sem uma legislação própria.

Em que pese a Constituição Federal de 1988 não mencionar expressamente o instituto do refúgio, pode-se expandir o entendimento de modo a abarca-lo, pois no Título I do dispositivo, dentre os Princípios Fundamentais, estão previstos o fundamento da dignidade da pessoa humana, o objetivo da promoção do bem de todos independentemente da origem e o princípio da prevalência dos direitos humanos, da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo (BRASIL, 1988, art. 1º III, 3º IV e 4º II, IX e X).

Até este momento Jubilut (2007, p.175) explica que a concessão do *status* de refugiado era realizada pelo seguinte processo:

[...] o ACNUR realizava uma entrevista com os solicitantes de refúgio e com base nela elaborava um parecer recomendando ou não a concessão de refúgio naquele caso. Esse parecer era encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, que se pronunciava a seu respeito e fazia sua remessa ao Ministério da Justiça, que proferia a decisão final.<sup>431</sup> Tal decisão era publicada no Diário Oficial da União e era enviado um ofício do ACNUR para as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do qual a Polícia Federal emitia documentação para o refugiado.

Posteriormente, no ano de 1997 é publicada a Lei 9.474 que prevê as formas para aplicação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Com este dispositivo estabelecem-se quais são os critérios necessários para o reconhecimento do *status* de refugiado em território nacional, bem como os procedimentos que devem ser adotados tratando-se de questões de cunho burocráticos e administrativos. Tal lei ainda cria o órgão

competente que trata do assunto no Brasil, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), conforme explica Jubilit (2007, p.190):

*A Lei 9.474/1997 é extremamente bem estruturada do ponto de vista formal: ela traz em seu Título I os aspectos caracterizadores dos refugiados; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III institui e estabelece as competências do CONARE (que, como já mencionado, vem a ser o órgão responsável pelo reconhecimento do *status* de refugiado); o Título IV traz as regras do Processo de Refúgio; o Título V trata das possibilidades de expulsão e extradição; o Título VI se ocupa da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII relaciona as soluções duráveis; e o Título VIII cuida das disposições finais.*

Com essa estruturação formal se tornou possível uma maior efetivação da proteção e efetivação dos direitos dos refugiados, posto que, conforme previsto no art. 14 da Lei 9.474 (BRASIL, 1997):

Art. 14. O CONARE será constituído por:

- I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;
  - II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;
  - III - um representante do Ministério do Trabalho;
  - IV - um representante do Ministério da Saúde;
  - V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;
  - VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;
  - VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.
- § 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.
- § 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

Possuir na composição do CONARE representantes de diversas áreas da administração pública federal proporciona um ambiente que facilita a criação de políticas públicas destinadas a inserir os plenamente os refugiados na sociedade brasileira, criando os meios para trabalho, manutenção da saúde e todos os aspectos que devem compor uma vida digna.

Hoje no Brasil, segundo relatório emitido em 2016 pelo CONARE<sup>4</sup> (ACNUR, 2016), que é um órgão vinculado ao Ministério da Justiça, as solicitações para a concessão de refúgio

---

<sup>4</sup> Conforme mencionado anteriormente, existe hoje um cruzamento entre os dados dos organismos nacionais e internacionais que permitem uma maior precisão estatística em razão da cooperação, como pode ser observada na reportagem que apesar de abordar aspectos globais, também menciona números dos países como o Brasil.

aumentaram 2.868% no período de 2010 a 2015 e compõem a maioria dos solicitantes haitianos, senegaleses, sírios, bengaleses e nigerianos.

Para o fortalecimento e melhoria da situação dos refugiados acolhidos, o Sistema Nacional de Refúgio adotou quatro grandes objetivos, sendo eles: a) a estruturação de políticas; b) a adoção de medidas especiais humanitárias; c) o fortalecimento do CONARE; d) a integração local: Soluções duráveis e a criação de órgãos Públicos destinados à assistência para imigrantes e refugiados<sup>5</sup> (CONARE, 2016).

Como medidas para (a) a estruturação de políticas, vêm sendo adiantado no Senado Federal, as discussões referentes à Lei de Migrações que objetiva ampliar as garantias que envolvam imigrantes, bem como o desenvolvimento do projeto “Observatório das Migrações – ObMigra”, para facilitar o controle e conhecimento das demandas. Foram ainda destinados recursos adicionais para a recente crise dos refugiados por meio da Medida Provisória 697/2015, que foi posteriormente convertida na Lei 13.198 de 2015. Para tanto, seguem algumas das fundamentações que justificaram a solicitação de liberação de crédito<sup>6</sup>:

Quanto ao MJ [Ministério da Justiça], o crédito tornará possível a assistência a refugiados e a solicitantes de Refúgio, inclusive sírios, e também a imigrantes haitianos, por meio do estabelecimento de parcerias com Estados, Municípios, outros órgãos públicos, organizações da sociedade civil, entidades e organismos internacionais, além de fortalecer a rede de Centros de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados e permitir a execução de outras medidas destinadas ao acolhimento, integração e assentamento (BRASIL, 2015, p. 02).

Quanto (b) as medidas especiais humanitárias, foram prorrogadas as concessões de vistos especiais que se destinam aos refugiados afetados pelo conflito sírio (Resolução CONARE 17/2013e 20/2015), bem como a manutenção do programa de vistos humanitários para cidadãos haitianos.

Sobre (c) o fortalecimento do CONARE criou novas instalações pelo Brasil em cidades como Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP), descentralizando e ampliando os trabalhos, e também aumentando o compartilhamento facilitado de dados e informações das entidades nacionais como Polícia Federal e Ministério das Relações Exteriores.

---

<sup>5</sup> O relatório “Sistema de Refúgio Brasileiro: desafios e perspectivas” emitido pelo CONARE em abril de 2016 compila todas as informações referentes aos refugiados no Brasil, seja através de dados estatísticos ou elencando quais foram as providências institucionais tomadas pelo governo no período em questão.

<sup>6</sup> A fundamentação completa da solicitação para liberação de crédito extraordinário foi realizada no ano de 2015 pelo então Ministro do Planejamento, Nelson Henrique Barbosa Filho.

E por fim, como algumas das ações destinadas para (d) a integração local por meio de soluções duráveis têm-se a criação e fortalecimento dos Centros de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados (Rede CRAI), que dependem de acordos com prefeituras municipais, já tendo sido assinados com São Paulo, Porto Alegre e Florianópolis, além de outras que estão no processo de negociação e tratativas. Facilitou-se também o acesso à documentação, permitindo que os estados possam emitir carteiras de trabalho, em razão de uma parceria com o Ministério do Trabalho, bem como a isenção de taxa para expedição das cédulas de identidade de estrangeiros. A integração ainda conta com cursos de português, parceria realizada com Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e curso de empreendedorismo desenvolvido pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Menciona-se também, dentro dos esforços empenhados para a integração local dos refugiados a possibilidade de acesso a direitos sociais, antes usufruídos apenas por cidadãos brasileiros, como o programa Minha Casa, Minha Vida, além de já existirem negociações com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para que os refugiados também possam eventualmente conseguir o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Através dessas atitudes pode-se observar que o Brasil tinha, até então, buscado conferir a maior efetividade possível aos compromissos assumidos em âmbito internacional como no caso da ratificação plena dos tratados que foram mencionados e possuem por objetivo a proteção humanitária independentemente de barreiras territoriais.

Desta maneira, ao estudar a questão, analisando todas as variáveis, dados, quantidade de pessoas, etc., o Estado conseguiu planejar-se minimamente no sentido de racionalizar sua atuação e otimizar a administração pública, conseqüentemente proporcionando em relação a matéria, o mínimo de bem-estar social tanto para os seus próprios cidadãos, quanto para os imigrantes, ao acolher de forma digna e ampla aqueles refugiados que precisaram abandonar suas terras natais.

Ocorre que nem sempre uma boa elaboração da política pública é o suficiente para garantir a efetivação de direitos. Em que pese os grandes esforços realizados pelo governo da então Presidenta Dilma Rousseff, seu governo realizou diversas alterações nas políticas de acolhimento conforme foi elencado, ofertando ainda grande exemplo ao abrir as fronteiras do Brasil, reforçando a posição acolhedora do país quando proferiu o discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU de 2015 (FELLET, 2015).

Menciona-se tal fato, pois após o afastamento que antecedeu a destituição definitiva de Dilma Rousseff do cargo de Presidenta da República, o então governo interino de Michel Temer, contrariando todos os esforços aplicados até então, suspendeu as negociações que vinham sendo realizadas junto a União Europeia quanto ao Brasil continuar recebendo refugiados que foram desalojados pela guerra na Síria (FELLETT, 2016).

Assim pode-se observar que muitas vezes políticas públicas e de Estado são impedidas de proceder em face dos interesses e das políticas de governo, de característica transitória e que atendem mais a interesses próprios do que aos interesses coletivos.

#### **4. Considerações Finais**

Sem uma positivação bem elaborada no sistema jurídico dos países que se comprometeram com a proteção humanitária é inviável a realização de trabalhos que se tornem duradouros e alcancem seus objetivos. Entretanto a ideia de durabilidade aqui não se aproxima da ideia de rigidez, posto que se faz necessária à uma boa política pública e que busque a amenização de problemas não necessariamente internos, como são os conflitos, mas que podem auxiliar de forma inenarrável na vida daqueles que demandam por refúgio.

Neste sentido é importante a observação do ciclo de vida de uma política pública que passa desde o reconhecimento do problema, a estruturação, o conjunto de possíveis soluções, a análise das soluções, a tomada de decisões, a implementação das decisões e por fim uma reavaliação das mesmas para saber se foram efetivas (DELAPLACE, 2011).

A efetivação dos Direitos Humanos e Fundamentais seja talvez o maior problema que a sociedade moderna encara, tanto no plano interno quanto no plano internacional, demandando grande aprofundamento teórico, boa vontade política e principalmente de ações para uma convivência harmônica e digna para todos.

#### **5. Referências Bibliográficas**

ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. **Tendências Globais sobre refugiados e outras populações de interesse do ACNUR**. Disponível em: <  
<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em: 28 set. 2016.

AMORIM, João Alberto Alves. **Reconhecimento da condição de refugiado no Brasil: a proteção internacional humanitária no Direito brasileiro**. In: Assistência e proteção

humanitárias internacionais: Aspectos teóricos e práticos. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silva Menicucci de Oliveira S. (Org.). São Paulo: Quartier Latin, 2012.

BRANDINO, Géssica. **Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta uma em cada 113 pessoas no mundo.** Disponível em: < <http://caminhosdorefugio.com.br/deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-uma-em-cada-113-pessoas-no-mundo/>>. Acesso em: 07 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 28 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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,** Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 de jul. 1997. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 28 set. 2016.

\_\_\_\_\_. EM/MP nº 150, de 02 de outubro de 2015. **Proposta de Medida Provisória Para Abertura de Crédito Extraordinário.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP-697-15.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP-697-15.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONARE, Comitê Nacional para os Refugiados. **Sistema de Refúgio Brasileiro: desafios e perspectivas.** p.28. 2016. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016)>. Acesso em 28 nov. 2016

DELAPLACE, Domitille; VÁSQUEZ, Daniel. **Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: Um campo de construção.** Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v.8, n.14, jun.2011. Disponível em: <<http://www.conectas.org/Arquivos/edicao/publicacoes/publicacao-201425152632785-75735112.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2016.

FELLET, João. Dilma dá exemplo à Europa ao abrir portas a refugiados', diz Acnur. **BBC BRASIL,** Nova York , 28 set. 2015. Disponível em: < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150928\\_repercussao\\_dilma\\_refugiados](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150928_repercussao_dilma_refugiados)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Governo Temer suspende negociação com Europa para receber refugiados sírios. **BBC BRASIL,** Washington, 17 jun. 2016. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36556393>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

FERNANDES, Jean Marcel. **A promoção da paz pelo Direito Internacional Humanitário**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2006.

GODINHO, Fabiana de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Ed. Método, 2007.

LIMA JR., Jayme Benvenuto (Org.). **Manual de direitos humanos internacionais**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

PIOVESAN, Flávia (Coord). **Código De Direito Internacional Dos Direitos Humanos anotado**. São Paulo: DPJ, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **Global Trends, forced displacement in 2015**. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>> . Acesso em: 07 out. 2016.

\_\_\_\_\_; ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. p.200. 2011. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado)> . Acesso em: 01 nov. 2016.