



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

JANCALLE RAONNE ALVES DA SILVA

**DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA
NA INTERFACE DA PANDEMIA DO COVID-19**

**SOUSA-PB
2021**

JANCALLE RAONNE ALVES DA SILVA

**DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA
NA INTERFACE DA PANDEMIA DO COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito à obtenção do título de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Ms. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.



S586d Silva, Jancalle Raonne Alves da.

Direito internacional dos refugiados e a legislação brasileira na interface da pandemia do COVID-19. / Jancalle Raonne Alves da Silva . – Sousa, 2021.

86 p. :Il. Color.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

Orientadora: Profa. Ms. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.

1. Direito internacional. 2. Direitos humanos. 3. Refugiados. 4. Políticas migratórias. 5. Pandemia COVID-19. 6. Fechamento de fronteiras. 7. Vulnerabilidade social e econômica. I. Leal, Marília Daniella Freitas Oliveira. II. Título.

CDU: 342.7(043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Marly Felix da Silva

Bibliotecária-Documentalista

CRB-15/855

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela dádiva da vida.

À minha mãe e à minha tia Laurineide, por todos os esforços aplicados na minha educação, pelo amor, carinho, e por sempre acreditar na minha capacidade.

Agradeço aos meus queridos amigos, Carlos, Dyego, Franciny, Renata e Evandro, por fazer parte dessa caminhada durante o período de Universidade, e pela alegria proporcionada em todos os momentos.

À minha orientadora Marília Leal, pela atenção e cuidado depositado sobre mim, nesse momento tão importante da minha vida de estudante. Sou imensamente grato por ter você como minha orientadora.

À professora Vaninne Arnaud, por também fazer parte na elaboração desse trabalho, sou também imensamente grato pela sua ajuda.

Im Memorian do meu amigo Valdemir, com quem dividi bons momentos na UFCG.

“Sois meu refúgio e minha cidadela, meu Deus, em que eu confio”

Salmo 91

RESUMO

A presente pesquisa tem como intuito analisar o Direito reconhecido internacionalmente sobre refugiados e migrantes, e a legislação brasileira referente à matéria, interligando-as ao contexto pandêmico de proliferação mundial do covid-19, bem como investigar se o governo brasileiro violou direitos fundamentais diante da perspectiva obrigacional de acolhimento humanitário, ao adotar a política migratória de fechamento das fronteiras terrestres e aquaviárias, restringindo a entrada de estrangeiros no país. Aborda-se um pouco da história das migrações, a demonstração do conceito e as características do refúgio originárias da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a influência do Protocolo de 1967 para a ampliação do conceito, e a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. O estudo foi elaborado através de abordagem qualitativa, com perfil exploratório e fundamentado por referências bibliográficas, envolvendo a ótica dos Direitos Humanos, buscando reconhecer o refugiado e migrante como sujeito vulnerável, no entanto detentor de garantias definidas em tratados internacionais. O Estatuto de 1951 criou normas direcionadoras para auxiliar os Estados na elaboração das suas políticas migratórias, esses dispositivos garantem o direito ao indivíduo de ser amparado onde quer que busque refúgio, de lhe ser conferida a efetivação do princípio do *non-refoulement*, e de não ser aplicada sanções sobre ele, no caso de ingresso irregular no país, bem como da observação Constitucional do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Palavras-chave: Direito Internacional. Direitos Humanos. Refugiados

ABSTRACT

This research aims to analyze the internationally recognized Law on refugees and migrants, and the Brazilian legislation on the matter, connecting them to the pandemic context of the worldwide proliferation of covid-19, as well as investigating whether the Brazilian government violated fundamental rights in the face of obligatory perspective of humanitarian reception, by adopting the migratory policy of closing land and waterway borders, restricting the entry of foreigners into the country. It discusses a little of the history of migrations, the demonstration of the concept and the characteristics of the refuge originating from the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, the influence of the 1967 Protocol to expand the concept, and the role of the High Commission of the United Nations for Refugees. The study was elaborated through a qualitative approach, with an exploratory profile and supported by bibliographical references, involving the perspective of Human Rights, seeking to recognize the refugee and migrant as a vulnerable subject, however holder of guarantees defined in international treaties. The 1951 Statute created guiding norms to assist States in the elaboration of their migratory policies, these provisions guarantee the right to the individual to be supported wherever he or she seeks refuge, to be granted the implementation of the principle of non-refoulement, and not sanctions should be applied in case of irregular entry into the country, as well as the Constitutional observation of due process of law, contradictory and broad defense.

Keywords: International Law. Human rights. Refugees

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O INSTITUTO DO REFÚGIO.....	10
2.1 .Evolução histórica das migrações humanas	10
2.2 .Refúgio: conceito e características	15
2.3 .Instrumentos internacionais de proteção aos refugiados.....	22
2.3.1.Convenção das Nações Unidas para o Estatuto dos Refugiados de 1951	22
2.3.2.Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967	24
2.3.3.Outros documentos jurídicos importantes.....	25
2.4 .O direito internacional dos refugiados e a atuação do ACNUR.....	30
2.5.1. Princípio do Non Refoulement.....	33
3 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE REFUGIADOS E IMIGRANTES	35
3.1 .O Refúgio na Constituição Federal de 1988.....	35
3.2 .O Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9474/ 1997)	40
3.2.1.O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).....	45
3.3 .Procedimento para concessão de refúgio no Brasil.....	47
3.4 .Lei de Migração nº 13.445/2017	50
4 A PROBLEMÁTICA ENFRENTADA PELOS REFUGIADOS E IMIGRANTES DIANTE DA PANDEMIA DO COVID-19.....	54
4.1 .O fechamento de fronteiras durante a pandemia	55
4.2 .O vírus e a vulnerabilidade social e econômica de refugiados e imigrantes....	73
4.3 .O princípio da dignidade da pessoa humana aplicado ao refúgio.....	76
4.4 .Projeto de lei 2699/20 que institui medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da pandemia de Covid 19	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS.....	82

1. INTRODUÇÃO

A história da humanidade é marcada pelos movimentos migratórios, as primeiras incursões que se tem registro aconteceram há milhões de anos, em que o homem saiu da África rumo a outros continentes. Desde a pré-história, o homem vem adaptando-se diante de mudanças climáticas rigorosas, para proteger sua própria vida, a de sua prole, ou coletar alimentos. Essa adaptação era exercitada através de deslocamentos entre territórios até encontrar o mais adequado para sobreviver.

As guerras geradas pela idade média, perseguições somadas a ondas de violência, produziram migrações forçadas, as vítimas desses acontecimentos recebiam a proteção da igreja católica, que concedia refúgio a esses indivíduos em mosteiros e igrejas. Na idade moderna o Brasil foi palco do tráfico de milhões de escravos vindos principalmente da África, para servir aos senhores de engenho, em plantações e na extração de minério. A migração forçada de escravos dividia espaço com a migração espontânea da corte portuguesa e de seus descendentes, interessada em colonizar esse território.

A presença do fenômeno das migrações é algo que se estabeleceu em todos os tempos e em variadas regiões do mundo. O que se entende hoje por refúgio, recebeu seus primeiros traços devido as consequências das duas Guerras Mundiais e da revolução Russa. A violência resultante desse período foi responsável por forçar o deslocamento de milhares de pessoas.

Após a segunda Guerra Mundial fazia-se necessário a criação de instrumento capaz de unificar o conceito de refugiado, para isso, foi elaborado o Estatuto dos Refugiados de 1951, idealizado pela Convenção das Nações Unidas e fundamentado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

O Estatuto de 1951 atribuiu o conceito de refugiado ao indivíduo que “temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do seu país de origem, e que em razão desse temor, não aceita viver sob sua tutela”. O Estatuto limitava a efetividade da proteção a uma reserva temporal, o que posteriormente veio a ser modificado pelo Protocolo de 1951, que ampliou o conceito de refúgio.

No fim do ano de 2019, o vírus sars-cov-2 começou a se proliferar, primeiro pela cidade de Wuhan, província de Hubei, na China, em seguida disseminou-se por

todo o mundo tomando proporções incontroláveis. Em 11 de março de 2020 a OMS eleva o surto epidemiológico ao grau de pandemia, devido ao elevado número de contaminações no espaço geográfico mundial.

Após as declarações da OMS, o governo Brasileiro passou a adotar medidas de fechamento de fronteiras, restringindo a entrada de estrangeiros no país, especificamente a de venezuelanos e outras nacionalidades, através dos meios terrestres, rodoviários, portuários e por meios de transporte aquaviários.

Diante dessas ações, levanta-se o questionamento se o governo brasileiro violou direitos fundamentais já consolidados pela Constituição Federal de 1988, pelos Tratados internacionais que versam sobre matéria de direitos humanos e direitos dos refugiados e imigrantes, ou se transgrediu a Lei nacional de refugiados nº 9474/1997 e a Lei de migração nº 13.445/2017, violações essas, executadas no cenário de crise sanitária pandêmica do covid-19.

A metodologia utilizada na pesquisa será de finalidade básica, de objetivo descritivo com abordagem qualitativa através do método hipotético dedutivo, e procedimento bibliográfico e documental.

A pesquisa será estruturada da seguinte maneira, o primeiro capítulo abordará o instituto do refúgio, seu conceito e características, e a evolução histórica das migrações humanas. Em seguida será apresentado ao leitor os instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, a importância do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e o princípio do *non-refoulement*.

O segundo capítulo analisará a legislação brasileira referente aos refugiados e imigrantes, para isso, será examinado o instituto do refúgio na Constituição Federal de 1988, a Lei para Refugiados nº 9474/1997, o papel do CONARE no exercício do reconhecimento da condição de refugiado, o procedimento atribuído à concessão de refúgio no Brasil, bem como será exposto também os principais pontos da Lei de Migração nº 13.445/2017.

O capítulo 3 apresentará os desafios enfrentados pelos refugiados e imigrantes diante da pandemia do covid-19, e as violações dos seus Direitos, decorrentes dessas medidas. Entre os pontos levantados estão, o caso do fechamento de fronteiras durante a pandemia até o momento atual, a questão do vírus e os seus desdobramentos sociais e econômicos em relação aos refugiados e imigrantes, a relevância do princípio da dignidade da pessoa humana aplicado ao refúgio, e por último será apontado o projeto de Lei nº 2699/20, que tem como objetivo estabelecer

medidas emergenciais para regularizar o status migratório dos refugiados e migrantes no cenário pandêmico do Covid-19.

2 O INSTITUTO DO REFÚGIO

Estudar a respeito do tema refugiados é descrever a própria dinamicidade humana diante da sua história na terra. O homem, desde os seus primórdios, sempre se deslocou em busca de garantir sua sobrevivência, assegurar sua integridade física ou adaptar-se às mudanças climáticas rigorosas, guerras, crises econômicas ou epidemias, que poderiam colocar em risco a sua vida e as de seus descendentes. Essa seção busca analisar o instituto do refúgio, suas características fundamentais, seus instrumentos de proteção e o direito internacional que vigora a seu favor.

2.1 Evolução histórica das migrações humanas

A palavra migração é “originária do latim *migrãre*, que significa mudar, passar de um lugar para outro, ir-se embora, mudar de residência” (CUNHA, 2010, pág. 426).

Nos termos da Organização Internacional para as Migrações (OIM), migrante é toda e qualquer pessoa que se desloque através de fronteiras internacionais ou internamente, a um determinado Estado, distante do seu local originário de residência, não obstante, o deslocamento ser voluntário ou involuntário, o estatuto legal da pessoa, as causas do movimento ou a duração da estadia (OIM, 2021).

Vale destacar que, a diferença entre emigração e imigração está sustentada apenas na perspectiva de quem está observando o fenômeno. A emigração, vista da perspectiva do país de origem, significa sair de um Estado para estabelecer-se em outro. Por outro lado, imigração, vista através da perspectiva do país de destino, significa entrar no Estado que não é o seu de nascimento, nem de residência habitual, para estabelecer-se num eventual Estado de destino (TERESI & HEALY, 2012). Entende-se, logo, que, migração, emigração e imigração dizem respeito ao mesmo deslocamento, analisado pela perspectiva geral, do país de nacionalidade ou do país de destino, nessa ordem.

A história das migrações humanas se confunde com a própria história da humanidade. A espécie humana desde os seus primórdios, sempre se deslocou de

seu lugar de origem, provavelmente uma determinada região do continente africano, em direção a vários destinos. A migração é um dos principais impulsos que delinearão a variação cultural e genética do ser humano (GOUCHER & WALTON, 2011).

A arqueologia estima que os primatas hominídeos, ancestrais dos humanos, e a pré-história humana, tiveram suas origens a cerca de 3,6 milhões de anos atrás. As evidências fossilificadas demonstram que pelo menos 12 espécies diferentes, entre elas a nossa, a *Homo Sapiens*, parte de um ancestral comum ao macaco e caminharam pela terra durante os últimos 7 a 8 milhões de anos atrás (GOUCHER & WALTON, 2011).

O deslocamento dos hominídeos fez conectar os continentes durante as suas viagens da África para a Eurásia. Há aproximadamente dois milhões de anos ocorreram as primeiras incursões intercontinentais, onde hominídeos bípedes e eretos saíram do continente africano. Com cérebros, braços e pernas mais desenvolvidos, caminhando de forma ereta, sustentado pelos dois pés, fez com que as mãos dos hominídeos agora estivessem livres para elaborar ferramentas para usos específicos, o que explica (GOUCHER & WALTON, 2011).

O mapa abaixo é baseado na hipótese da origem única, que aponta que o ser humano moderno tem como sua espécie primitiva proveniente do *Homo Sapiens*, surgido há 300 mil anos¹, e estima-se que teria se deslocado da África para outras localidades por volta de 200 mil anos atrás², expandindo-se para todo o planeta. Até chegarmos aos primórdios do período Neolítico, datado de 9000 a.C, nós humanos, desenvolvemos a característica nômade e nos afastamos do sedentarismo.

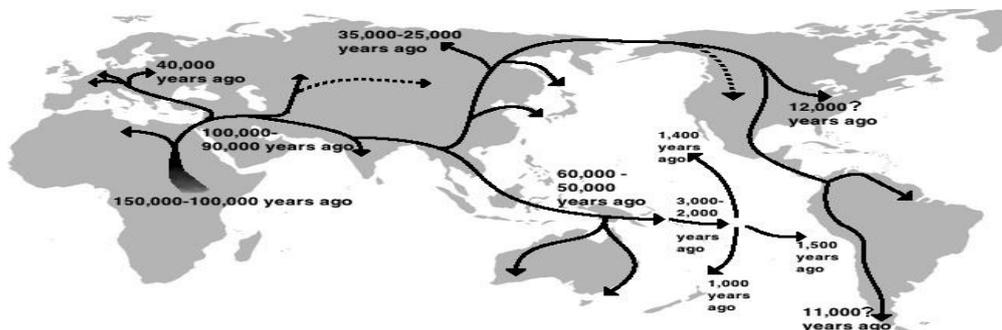


Figura 1: Movimento migratório baseado na origem única

¹<https://www.sciencenews.org/article/oldest-known-homo-sapiens-fossils-come-northern-africa-studies-claim> por Bruce Bower, publicado em junho de 2017

² <https://www.sciencenews.org/article/ancient-jaw-pushes-humans-african-departure-back-time?tgt=nr> por Bruce Bower, publicado em janeiro de 2018

Ainda na escala temporal da pré-história, outros movimentos migratórios partiram da Ásia através de barcos até chegar à Austrália há aproximadamente 40 mil anos. Aos poucos foram alcançadas as ilhas do oceano Pacífico. Posteriormente, há aproximadamente 1.200 anos a Nova Zelândia foi habitada³.

Os registros demonstram uma das primeiras migrações históricas, em que os antigos povos de Israel fugiram da escravidão no Egito, na tentativa de buscar liberdade na Palestina, no século XIII a.C. Adiante, tribos europeias apoderaram-se de parte do grande Império Romano. Esses invasores eram os povos Godos e Hunos, denominados bárbaros pelos romanos. No ano de 476, esses povos migrantes derrubaram o império romano (BRANDÃO & OLIVEIRA, 2020).

Durante o século VI d.c, na idade média, conquistas e guerras levaram pessoas a migrar. Povos entravam em guerra para tomar terras, outros foram expulsos de suas áreas pelos invasores. No século VII, para profetizar a fé muçulmana, exércitos saíram da península arábica para dissipar a sua religião e conquistaram o oeste da Ásia, a Espanha e o Norte da África.

Durante o século VIII, a tribo europeia dos francos forçou os saxões a se deslocarem para o norte da Europa. Entre os séculos IX e XI, os vikings atacaram o oeste europeu fixando-se naquela região. O povo viking, radicado na França, passou a ser denominado como normandos e dominaram a Inglaterra no ano 1066.

Em relação à América, a exploração do navegador europeu Cristóvão Colombo representou um marco histórico nas migrações para essas terras. Em 1492, ao descobrir a América, desembarcando nas Antilhas, numa ilha das Bahamas, hoje chamada Samana Cay⁴. Colombo acreditava ter chegado ao mar da China (MÖDERLER, 2021).

A posse da nova terra foi contestada por Portugal, resultando em uma série de negociações que firmaram o Tratado de Tordesilhas, em 1494, o nome do tratado é proveniente de uma cidade Espanhola onde o mesmo foi assinado.

Dessa forma o mundo foi dividido em dois hemisférios, separados por uma linha imaginária que passava a 370 léguas a oeste da ilha de Cabo Verde. As terras descobertas a oeste da linha pertenciam à Espanha; as que estavam a leste caberiam a Portugal (FAUSTO, 1996).

³Disponível em: <<https://escola.britannica.com.br/artigo/migra%C3%A7%C3%A3o-humana/481905>>

⁴Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/1492-crist%C3%B3v%C3%A3o-colombo-iniciava-viagem-%C3%A0s-%C3%ADndias/a-319728>>

Diante do interesse de explorar terras ao oeste, na busca de firmar comércio com a Índia, Portugal desenvolveu outra expedição, na qual o Brasil seria descoberto. O navegador escolhido para liderar o desafio foi Pedro Álvares Cabral. A expedição contava com 13 embarcações e aproximadamente 1200 homens, zarpou da cidade de Lisboa no dia 9 de março do ano de 1500 (COUTO, 1999).

No dia 22 de abril, do ano de 1500, os navegadores avistaram o Monte Pascoal localizado na Bahia. O fato foi descrito por Pero Vaz de Caminha, que era escrivão da expedição, dessa forma:

No dia seguinte 22 de abril — quarta-feira pela manhã — topamos aves a que os mesmos chamam de fura-buchos. Neste mesmo dia, à hora de vésperas entre 15h e 18h, avistamos terra! Primeiramente um grande monte, muito alto e redondo; depois outras serras mais baixas, da parte sul em relação ao monte e, mais, terra chã. Com grandes arvoredos. Ao monte alto o Capitão deu o nome de Monte Pascoal; e à terra, Terra de Vera Cruz (CASTRO, 2013, p.87).

A migração ocorrida nessa expedição de Portugal para as terras que viriam a se tornar o Brasil pode ser considerada como um marco temporal da nossa história, criou-se uma mescla de povos e cultura fazendo nascer uma identidade nacional própria, repleta de signos, caracterizada pela miscigenação.

Ainda no século XVI, a fundação de Salvador, na Bahia, atraiu grupos de imigrantes portugueses. Somado a isso, a descoberta de ouro e diamantes no Estado de Minas Gerais, no século XVIII, favoreceu a vinda de pessoas de outros lugares da Europa para o Brasil. Durante o reinado de Dom João VI no Brasil, a quantidade de habitantes que viviam na capital dobrou, passou de aproximadamente 50 mil para 100 mil pessoas. A maioria dos novos habitantes eram imigrantes, não apenas portugueses, mas também ingleses, franceses e espanhóis que constituiriam uma classe média de artesãos e profissionais instruídos (FAUSTO, 1996).

A migração espontânea caracterizada pelo deslocamento intencional e planejado dividiu espaço no Brasil com a migração forçada, espécie essa de migração em que o indivíduo é obrigado a deslocar-se. Cita-se como exemplo de migração forçada a prática da escravidão, atividade essa que foi difundida no Brasil como forma de obtenção de lucro pelos senhores de engenho e que teve seu auge no século XVIII. Como bem descreve (CARVALHO SOARES, 2000).

Na primeira metade do século XVIII, a extração do ouro redimensionou o tráfico de escravos entre a África e o Brasil, levando ao desembarque de 1.700.000 africanos vindos, principalmente, de Angola, Congo, Benguela e

Ajndá. No século XIX o tráfico, extinto em 1850, atingiu suas maiores cifras. Nesses cinquenta anos entraram no Brasil pelo menos 1.350.000 africanos.

Durante o tráfico de escravos na segunda metade do século IXX, o arranjo social brasileiro presenciou o desembarque de quatro milhões de africanos, submissos ao trabalho forçado nas plantações de tabaco e café, minas de ouro e diamante e nos engenhos (CARVALHO SOARES, 2000).

Em síntese, a migração espontânea ou voluntária relaciona-se com os mais variados motivos, nos dias atuais está ligada ao interesse profissional, trabalhos jornalísticos, turismo, lazer, estudo e pesquisa, relacionamentos afetivos, entre outros. O visto permanente geralmente é concedido ao indivíduo que migra para trabalhar para o Estado, ou em atividade empresarial ligada ao governo. Nesse caso, submetido à análise, o imigrante poderá adquirir o *status* migratório legalizado.

Qualifica-se como migrante forçado as pessoas que, por causa de forças alheias em relação a seu interesse e vontade, abandonam o seu lugar habitual de moradia. O contexto que implica os movimentos migratórios não possui um padrão único e essa variante define o tipo de migração. A título de exemplo, menciona-se outras duas espécies de migração forçada e suas circunstâncias envolvidas, oferecendo instrumentos para a compreensão das situações que levam o indivíduo a se deslocar avesso a sua própria vontade.

No primeiro exemplo, tem-se a migração econômica que remete ao indivíduo que sai do seu Estado por decorrência de crises econômicas, almejando, em outro país, novas oportunidades de trabalho e remuneração, deixando para trás sua família, recebendo ajuda financeira custeada pelo migrante econômico.

Esse migrante se vê refém da legislação do país em que ingressa, pois, diante do que dispõe a “soberania” internacional, “o país não é obrigado a aceitar estrangeiros em seu território”. Dessa forma, o estrangeiro deve adaptar-se ao aparato legislativo local, variando em consonância aos interesses de mão de obra e conjunturas políticas peculiares de cada Estado (PEREIRA, 2019).

No âmbito geral, é possível perceber atualmente, uma permanente contestação ao direito de migrar desses indivíduos, fazendo-se de ações por vezes entendidas como “ilegais” para permanecer e construir suas vidas no país destinatário.

O segundo exemplo é o migrante ambiental, que concerne no caso da pessoa que se desloca forçadamente em razão de catástrofes ambientais como, terremotos, tempestades, furacões, tsunamis, entre outros motivos. Contudo, o migrante

ambiental encontra dificuldades para receber apoio, pois ainda não há uma legislação internacional direcionada para essa categoria de deslocados.

Percebe-se, diante do tempo e da História, que as migrações fazem parte da própria evolução humana. O cenário não mudou muito, migrar ainda faz parte do cotidiano de muitas pessoas, seja para escapar de conflitos, crises sociais, econômicas ou sanitárias, como a que o mundo está passando com a pandemia do COVID19, ou para se proteger diante do risco de catástrofes naturais.

O deslocamento forçado, que dentre as categorias de migração vem sendo a mais preocupante, consequência direta de crises econômicas, da fome, da miséria e de guerras, vem assolando territórios e provocando o deslocamento involuntário de milhares de pessoas⁵ (ACNUR, 2020). Somado a isso, as dificuldades se multiplicaram diante da proliferação mundial do vírus SARS COVID19.

As crises humanitárias atingiram dimensões ainda maiores, o drama é real e precisa ser analisado através do viés humanitário que se analisará mais detalhadamente no decorrer deste trabalho.

2.2 Refúgio: conceito e características

Para a melhor compreensão do assunto, é interessante, primeiro, descrever sobre o instituto do asilo, que pode ser considerado como o elemento que, aos poucos, de forma evolutiva, formou as bases do conceito de refúgio.

A procura por refúgio surgiu pela primeira vez, como necessidade social, no período da antiguidade clássica. O termo asilo é originário da palavra grega *asylon*, formada pela junção da partícula *a* e da palavra *asylao*. A letra *a* se refere a negação na linguagem grega, quer dizer, não. Desta forma, a tradução da palavra *asylao* carrega o sentido das palavras retirar, extrair (ANDRADE, 2001).

Sendo assim, *asylon* significava a proteção aos indivíduos que buscavam acolhimento em localidades diferentes por inúmeras circunstâncias, entre as quais a que mais se destacava era a perseguição.

⁵ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/06/18/deslocamento-forcado-quebra-recorde-em-2019>

O instituto do refúgio foi concebido no período correspondente à década de 1920, diante do trabalho da Sociedade das Nações⁶, até antes disso, o termo *asilo* foi atribuído para referenciar situações caracterizadas hoje como refúgio. É importante salientar que, na atualidade, o instituto do asilo ainda é aplicado e possui sua própria estrutura doutrinária. O refúgio e o asilo, na contemporaneidade, dizem respeito a objetos jurídicos diferentes, mas que se combinam no que tange à proteção do indivíduo que sofre perseguição (PEREIRA, 2001).

Dentro do ambiente da Grécia antiga, o instituto do asilo já era aplicado como uma concessão do governo das cidades-estados aos indivíduos que sofriam perseguição. A cultura helênica possuía um traço marcante, em relação a hospitalidade, vista com apreço pela sociedade. Existiam espaços específicos para proteger e abrigar essas pessoas, dentre eles os principais eram, casas de governantes, lugares sagrados ou templos religiosos (PEREIRA, 2009).

No Império Romano, período em que foi fundada as bases do Direito ao asilo, o instituto passa a receber contornos jurídicos, com delineamento e sistematização. Sendo assim, as pessoas perseguidas injustamente detinham um instituto jurídico específico para sua proteção (PEREIRA, 2009). O dispositivo jurídico guardava apenas as pessoas perseguidas injustamente, aquele que pedia asilo por consequência de condenação por crime não era amparado pelo instituto.

Na idade média, o Direito Romano sofre uma decadência devido ao enfraquecimento do Império Romano. As normas passaram a ser essencialmente ligadas a religião católica que passava por uma intensa disseminação, assim, o direito de asilo ou o esforço para se proteger contra perseguições passou a se ligar às igrejas, mosteiros ou conventos (ARAÚJO; ALMEIDA, 2001). A igreja católica detinha um poder dominante naquela época que lhe conferia a capacidade de decisão sobre os indivíduos perseguidos em relação a concessão do asilo.

Na idade moderna, percebe-se uma alteração estrutural, entre elas o afastamento da religião em relação as políticas de asilo que outrora fora tão evidente no período da idade média. O Estado agora se impunha de forma laica, dessa forma o poder de determinação sobre a vida dos indivíduos em situação de deslocamento forçado passava a ser direcionado pelo Estado.

⁶ Organização internacional idealizada em 28 de abril de 1919 em Paris, para negociar um acordo de paz entre as nações pós Primeira Guerra Mundial.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em conformidade com o seu texto atual, no seu artigo 14, descreve o direito de asilo da seguinte forma:

Artigo 14 I- Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

II- Esse direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

A América Latina teve forte influência no que tange à inserção do instituto do asilo em seus documentos. Contextualizados diante da matéria de direitos humanos, pode-se citar como exemplo: a Declaração Americana dos Direitos e deveres do Homem de 1948, e a Convenção Americana de Direitos Humanos do ano de 1969⁷.

Nos documentos oficiais brasileiros, em sentido amplo, o instituto do asilo e do refúgio estão contidos no artigo 4º inciso II, da Constituição Federal. O seu conteúdo refere-se a importância da matéria de direitos humanos nas relações internacionais. O artigo 4º, inciso X, da Constituição Federal, trata da normatização do asilo político. (BRASIL. CONSTITUIÇÃO, 1988).

A importância de descrever a evolução do conceito de asilo faz-se necessário pois esse instituto, no decorrer do tempo, foi aplicado para designar e amparar casos envolvendo refugiados, numa época em que o instituto do refúgio ainda não havia sido sistematizado.

Em síntese, diante do tempo e da evolução das atuações de acolhimento a pessoas perseguidas, o instituto foi se aperfeiçoando. Definindo-se o direito de asilo, em que dele são espécies o asilo diplomático, o asilo territorial e o refúgio. Feita essa abordagem preliminar sobre asilo, partimos agora ao conceito e características do refúgio.

A noção do conceito de refúgio é resultado de acontecimentos de repercussão mundial que marcaram o início do século XX, entre eles a primeira guerra mundial. O cenário de violência que se proliferou em grande parte do mundo provocou grandes deslocamentos em massa de pessoas, constituindo delicado episódio, fazendo com que o assunto necessitasse ser tratado no âmbito da política internacional (SOUSA, 2019, p.6).

A Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa forçaram milhões de pessoas a se deslocarem como refugiados, ou por compulsórias “trocas de população” entre Estados, que equivalem a mesma coisa. Um total de 1,3

⁷ “Artigo 22,7 - Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais”

milhão de gregos foi repatriado para a Grécia, sobretudo da Turquia; 400 mil turcos foram decantados no Estado que os reclamava; cerca de 200 mil búlgaros passaram para o diminuído território que tinha o seu nome nacional; enquanto 1,5 ou talvez 2 milhões de nacionais russos, fugindo da Revolução Russa ou no lado perdedor da Guerra Civil russa, se viram sem pátria. Foi sobretudo para estes, mais do que para os 300 mil armênios que fugiam do genocídio, que se inventou um novo documento para aqueles que, num mundo cada vez mais burocratizado, não tinham existência burocrática em qualquer Estado: o chamado passaporte Nansen da Liga das Nações [...] Numa estimativa por cima, os anos 1914-22 geraram entre 4 e 5 milhões de refugiados. (HOBSBAWN, 1995, p. 57-58 apud SOUSA, 2019)

Durante esse período, vale destacar que, os conceitos de refugiado, asilado e deslocados internos ainda não possuíam uma organização sistematizada, a sua utilização fazia-se de acordo com as necessidades de cada circunstância.

A defesa sobre os refugiados tem como ponto de partida o início do século XX, após a primeira guerra mundial, com o advento e a contribuição do trabalho da Liga das Nações. Esse período ficou marcado pelo crescimento significativo do número de refugiados em virtude dos horrores da guerra, resultando em problemas de cunho econômico e político, posto que não havia um documento jurídico ajustado e com capacidade para solucionar as questões do refúgio (Sousa; Hildebrand; Beck; 2008).

Até a primeira guerra mundial não existiam documentos jurídicos voltados para a proteção internacional dos refugiados. Sobre o tema não haviam normas internacionais efetivas, os únicos instrumentos usados na época para resolução desses casos eram através da extradição pela aplicação do Direito Internacional Penal ou a concessão do asilo (Sousa; Hildebrand; Beck; 2008).

Em 1921, sob o comando da Liga das Nações, foi criada a primeira organização oficial de defesa dos refugiados. O instituto do refúgio tomou forma no início do século XX através dos trabalhos da Liga das Nações⁸ com a criação do Alto Comissariado para Refugiados Russos, diante do grande número de indivíduos perseguidos na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, fato esse que tornou inviável a qualificação individual destes por meio do asilo, fazendo necessária uma qualificação coletiva que lhes garantisse a proteção internacional (JUBILUT, 2007).

A missão do Alto Comissariado para Refugiados Russos foi expandida em 31 de maio de 1924, para defender o povo armênio vítima do grande genocídio do século

⁸ Organismo internacional antecessor da ONU, criada pós a Primeira Guerra Mundial através do tratado de Versalhes com o intuito de assegurar a paz mundial.

XX⁹, [...] 300 mil armênios que se deslocaram fugindo do genocídio estavam dispersos em países como a Grécia, Bulgária, Chipre, Iraque e Síria. Em 12 de maio de 1926 foi celebrado o acordo relativo à emissão de certificados de identidade para refugiados Russos e Armênios (BARRICHELLO & ARAUJO, 2014).

As primeiras conceituações relativas ao refugiado eram direcionadas a definir juridicamente um grupo étnico específico de que o refugiado fazia parte, exemplo disso são as definições do acordo de 1926 sobre refugiados Russos e Armênios (BARRICHELLO & ARAUJO, 2014).

Russo: Qualquer pessoa com origem russa a qual não goze ou a qual não tenha mais gozado da proteção do Governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e a qual não tenha adquirido outra nacionalidade (LIGA DAS NAÇÕES, 1926)

Armênios: Qualquer pessoa com origem armênia anteriormente súditos do Império Otomano a qual não goze ou a qual não tenha mais gozado da proteção do Governo da República da Turquia e a qual não tenha adquirido outra nacionalidade (LIGA DAS NAÇÕES, 1926)

Outro marco importante para a definição do conceito de refúgio foi a Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários, em 28 de julho de 1951, que desenhou os contornos do Estatuto dos Refugiados e Apátridas, direcionada pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

A Convenção de 1951, referente ao Estatuto dos Refugiados, instituiu caráter mais abrangente, ampliando o alcance do seu conceito, seus direitos e deveres, e constituiu novos parâmetros de reconhecimento da condição de refugiado.

Para ser reconhecido, o instituto do refúgio precisava preencher os seguintes requisitos de qualificação: a perseguição, fundado temor ou justo temor de danos a integridade física e à liberdade, o deslocamento forçado (extraterritorialidade), e a pessoa se encontrar fora do seu Estado de origem ou residência habitual (JUBILUT, 2007).

Para o doutrinador e jurista mexicano Jaime Ruiz de Santiago (1996, p.119) o conceito de refúgio é definido da seguinte forma:

Instituto criado pela comunidade internacional, com importantes antecedentes, cujas raízes se encontram em tempos remotos, que tem como finalidade básica oferecer proteção à Pessoa Humana, cujos direitos fundamentais — a começar pelo direito à vida, à segurança e à liberdade — tenham sido violados¹⁰.

⁹ O genocídio armênio é considerado o primeiro grande genocídio do século XX, resultou na deportação e massacre de 1,5 milhão de armênios pelo Império Otomano, entre 1915 e 1923.

¹⁰ A incorporação das normas internacionais de proteção dos dir. humanos no dir. brasileiro. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), Comitê Internacional da Cruz Vermelha

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2021), conceitua da seguinte maneira.

Refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados¹¹.

A convenção de 1951, assim como o protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 apresenta no seu artigo 1º a seguinte definição do termo “refugiado”.

"Artigo 1º - Definição do termo "refugiado":

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

I. Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

II. Que em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontrava fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (EGUCHI, 2007, p.6).

Por outro lado, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 procurou ampliar o conceito da Convenção de 1951 estabelecendo em seu artigo 1º, inciso II, que:

Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiados", salvo no que diz respeito à aplicação do § 3º do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se a palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e " e as palavras " como consequência de tais acontecimentos" não figurassem da Seção A do artigo primeiro (EGUCHI, 2007, p.6).

O protocolo de 1967 é um documento independente, apesar de conectado ao Estatuto dos Refugiados de 1951, sendo que a adesão ao Protocolo não se limita aos Estados-Partes da Convenção.

(CIVC), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e Comissão da União Europeia (CUE), 1996, p. 119.

¹¹ Disponível em < <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>.> Acesso em: 23julho. 2021, 12:10:15.

Assim sendo, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 compreendem três tipos de disposições, que são as seguintes:

a) as que contêm a definição de quem é considerado refugiado e de quem, tendo sido considerado refugiado, deixou de sê-lo;

b) as que definem o estatuto jurídico dos refugiados e seus direitos e obrigações no País de acolhida;

c) as que disciplinam a aplicação dos instrumentos nos pontos de vista administrativo e diplomático.

O artigo 35 da convenção de 1951 e o artigo 2º do protocolo de 1967 determinam, expressamente, que os Estados cooperem com o ACNUR na efetivação das normas.

Além disso, o indivíduo pode ser considerado refugiado pelo ACNUR de acordo com o seu Estatuto, *mandata refugees*, como também pela Convenção e pelo Protocolo. Dessa forma, independentemente, de se encontrar em um país que seja parte ou não da Convenção ou do Protocolo, pode este refugiado receber proteção do ACNUR (Sousa & Hildebrand & Beck, 2008).

O Ministério da Justiça e Segurança Pública destaca as seguintes características do instituto do refúgio:

É instituto jurídico internacional de alcance universal, aplicado a casos em que a necessidade de proteção atinge a um número elevado de pessoas onde a perseguição tem aspecto mais generalizado, pode ser fundamentado em motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas, é suficiente o fundado temor de perseguição, em regra a proteção se opera fora do país, apresenta cláusulas de cessação, perda e exclusão (contidas na Convenção dos Refugiados), possui efeito declaratório, trata-se de instituição convencional de caráter universal, aplica-se de maneira apolítica, é medida de caráter humanitário.¹²

Diante do exposto, entende-se que os dois institutos, tanto o asilo como o refúgio apesar de possuírem diferenças estruturais e conceituais, possuem o mesmo propósito de atuação sobre o indivíduo – proteger a pessoa humana da violência e da perseguição, através do acolhimento proporcionado por outro Estado em que terão a oportunidade de usufruir dos seus direitos fundamentais e conservar sua dignidade,

¹² Disponível em < <https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo.>>
Acesso em: 24 julho. 2021, 01:01:45.

em suma, garantir sua própria existência tornando-se complementares entre si, por isso podem ser definidos como espécies de um mesmo gênero (JUBILUT, 2007).

2.3 Instrumentos Internacionais de proteção aos Refugiados

Segundo (Fischel,1996), o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados é constituído por duas fases: a primeira, designada como fase de qualificação coletiva que compreende o espaço temporal de 1921 a 1938, a segunda, denominada por ele de fase de qualificação individual, compreende os anos de 1938 a 1952. Passa-se a estudar a fase de qualificação individual.

2.3.1 Convenção das Nações Unidas para o Estatuto dos Refugiados de 1951

O foco sobre a definição jurídica do termo refúgio passou por uma transformação a partir de 1938, saindo do âmbito da coletividade e penetrando mais no indivíduo e na sua experiência pessoal (elemento subjetivo). O surgimento desse segundo elemento, muito mais ligado na realidade particular de perseguição vivida pelo indivíduo, foi decisivamente influenciado pela força e escalada do Nazismo na Alemanha em 1933, que provocou de imediato perseguições em larga escala (BARRICHELLO & ARAUJO, 2014).

Essa interpretação individualizada fez direcionar uma alteração no direito dos refugiados, estruturado em uma concepção humanitária que buscava desenvolver uma proteção conjunta, para uma proteção mais específica na tentativa de apoiar os indivíduos que tiveram seu direito atingido de forma negativa.

Após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, haviam aproximadamente 11 milhões de deslocados na Europa. Nesse mesmo ano, cria-se a Organização das Nações Unidas, cujo interesse maior era proporcionar paz e segurança internacional, aliado ao desenvolvimento social em conformidade com os direitos humanos, (ACNUR, 2021). Diante das violências e atrocidades cometidas contra a humanidade durante o conflito mundial, a ONU surge na tentativa de evitar futuras violações de direitos.

Diante disso, entre os anos de 1947 e 1950, a ONU elabora um documento de âmbito internacional que visava à proteção aos refugiados. Foi realizada também, à época, a Conferência de Plenipotenciário, na cidade de Genebra, na Suíça, para

compor a assinatura da Convenção dos Refugiados, contando com a participação de 26 países, a conferência aconteceu, entre os dias 2 e 25 de julho de 1951.

A conferência foi destacada por dois segmentos de concepções diferentes: um segmento entendia que a Convenção compreendia um instrumento de caráter geral e deveria ser aplicada a todos os refugiados, sem ter em conta sua origem; o outro segmento entendia que a Convenção tinha um alcance limitado, devendo ser aplicada somente aos refugiados que tinham origem em países Europeus. Os países que defendiam a ideia de aplicação geral foram chamados de “universalistas” e os defensores da concepção mais limitante eram chamados de “europeístas” (MOREIRA, 2006).

As duas concepções foram condensadas no texto do artigo 1º. A definição em relação a aplicação poderia ser a todos os refugiados, independentemente do seu continente de origem, ou apenas aos refugiados da Europa. Ficando a cargo do Estado-contratante decidir qual das concepções aplicar, no momento da adesão ao instrumento.

Em 28 de Julho de 1951, foi reconhecida pela Conferência das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, convocada pela Assembleia Geral da ONU, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. A Convenção foi ratificada por 12 países, porém, necessitou de mais tempo hábil para atingir o número adequado de ratificações, entrando em vigor apenas em 22 de abril de 1954 (ROGUET, 2009).

A Convenção de 1951 é considerada a carta constitucional de proteção ao refúgio, ela estabelece, em âmbito internacional o que é refugiado, seus direitos e obrigações. Todavia, estabelece uma definição geral sobre o termo, sendo que sua amplitude conceitual ficou limitada aos elementos temporais e geográficos (SAADEH & EGUCHI, 2007).

O texto da Convenção abarcava apenas os indivíduos que foram considerados refugiados em relação aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, essa limitação no tempo foi designada como reserva temporal.

De acordo com a Convenção, os acontecimentos até antes de 1º de janeiro de 1951, deveriam ser analisados de duas formas: como os episódios que tiveram lugar na Europa; ou como os ocorridos que tiveram lugar na Europa ou fora dela. Destacase que, no primeiro caso, reputavam-se refugiados apenas os indivíduos de origem Europeia (determinação entendida por reserva geográfica), o segundo caso dizia respeito a qualquer indivíduo de qualquer continente. É importante frisar que, a

reserva geográfica poderia ser afastada não obstante o momento, desde que devidamente feita a comunicação do afastamento ao Secretário -Geral da ONU.

O exposto acima está em concordância com o artigo 1º B (1) da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951:

Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de: a) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa; ou b) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou em outro lugar; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

E em consonância com o artigo 1º B (2), da Convenção, descrito abaixo:

Qualquer Estado Contratante que adotou a fórmula a) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula b) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

As limitações impostas pelo texto eram o reflexo da consciência coletiva de que os refugiados eram como um resíduo negativo proveniente da guerra, uma questão passageira na Europa e que rapidamente seria ajustada.

A Convenção de 1951, apesar de apresentar imposições, foi um importante documento baseado na tutela de proteção aos refugiados e ao respeito à dignidade da pessoa humana em caráter universal, diante das violências de alguns Estados e atrocidades derivadas do pós guerra. É o marco estrutural do direito internacional dos refugiados, estabelecendo diretrizes para a resolução da questão do deslocamento forçado, instituindo princípios que os países deveriam obedecer diante das solicitações e concessões de refúgio.

2.3.2 Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967

Diante dos novos deslocamentos que não pararam de surgir no âmbito mundial, como por exemplo, as reivindicações por independência das colônias Africanas e Asiáticas, nos países Bangladesh, Argélia e Ruanda, fizeram eclodir novos fluxos de refugiados (SAGRADO DA HORA, 2005). Por causa dessa nova leva de refugiados, a Convenção de 1951 não estava sendo suficiente para solucionar tais problemas.

Como bem descrevem (ALMEIDA E MINCHOLA, 2005), quando foi criada, a Convenção de 1951 alcançava apenas as pessoas que se encontravam em situação

de refúgio antes de 1º de janeiro do citado ano. Ela não protegia os inúmeros indivíduos que, após as duas guerras mundiais e a criação da Convenção, tornaram-se pessoas em estado de refúgio devido aos conflitos e perseguições.

De acordo com Jaime Ruiz de Santiago (1996):

"isso significa que os refugiados somente serão assim reconhecidos, se o forem em decorrência de episódios ocorridos antes dessa precisa data: 1º de janeiro de 1951. Desse modo, tal definição seria aplicada a muitos milhares de pessoas, mas, com o decorrer do tempo, a definição da Convenção se tornaria inoperante" (TRINDADE E PEYTRIGRET E SANTIAGO, 1996. p. 267-268)

Para proteger essas pessoas que buscavam refúgio foi instituído o Protocolo de 1967, que recepcionou "as novas situações de refúgio que surgiram após 1951" e determinou que "os refugiados, como definidos na Convenção de 1951, possam gozar de igual estatuto, como os que se encontravam nessa situação antes de 1º de janeiro de 1951" (ALMEIDA E MINCHOLA, 2005).

O Protocolo possuía um grande valor existencial pelo fato de seu texto ter sido elaborado com o intuito de ampliar a proteção definida na Convenção, para os novos grupos de refugiados que surgiram após 1951, os quais não eram englobados devido às limitações temporais contidas em sua redação (ANDRIGHETTO E CURTINOVE, 2020). O Protocolo concorreu para a ampliação do termo "refugiado", tornando mais inclusivo ao acolher todas as pessoas que se achavam em estado de vulnerabilidade, após 1951.

2.3.3 Outros documentos jurídicos importantes

A definição do termo refugiado, a proteção referente a essas pessoas tanto no âmbito territorial como temporal, a expansão do instituto e suas normas, foram concretizadas ao longo do tempo e reveladas como respostas aos acontecimentos daquele período, como por exemplo, as violências decorrentes da segunda guerra mundial.

Além da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, outros instrumentos jurídicos tiveram relevância e merecem destaque, entre eles a Convenção Relativa aos aspectos dos Refugiados Africanos de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984 que serão descritos em seguida.

O Protocolo de 1967 trouxe avanços no que tange à definição clássica de refugiado e alterações favoráveis aos mesmos em relação ao fim da reserva temporal. Porém, os grandes fluxos de refugiados na África anunciavam que havia uma urgência em produzir uma definição nova (MOREIRA, 2006).

Durante as décadas de 1960 e 1970, várias ondas de movimentos nacionalistas se desenvolveram nas colônias africanas, resultando na descolonização, independência e constituição de novos Estados. Dentre os que atingiram a independência cita-se Argélia, Ruanda e Paquistão (SARAIVA, 1997).

Diante dos desafios, no âmbito internacional, resultantes da descolonização, em 1969, a Organização de Unidade Africana (OUA) admitiu a Convenção que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. A Convenção de 1969 da OUA reconhece a Convenção de 1951 como documento fundamental. A OUA ampliou a definição de refugiado e descreveu outros dispositivos que não estavam explícitos no documento de 1951. Dentre eles, a não rejeição na fronteira, a localização das instalações dos refugiados, o repatriamento voluntário e o asilo (ACNUR, 2000).

A Convenção da OUA de 1969 sobre Refugiados, dispõe em seu artigo 1º, inciso II, que:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.¹³

Como bem descreve o artigo, a ampliação do conceito de refugiado da Convenção da OUA, representou uma resposta diante das violações disseminadas contra os direitos humanos, vivenciadas na África naquele período, resultantes de perseguições, ocupações, dominações e guerras civis. Essa instabilidade social e o ambiente hostil, provocou o deslocamento de pessoas na tentativa de encontrar proteção diante do perigo iminente, uma vez que a definição de refugiado do Protocolo de 1967 deixara de ser eficiente para proteger sua integridade (GONÇALVES, 2019).

Dessa forma, a Convenção Africana estabelece que, os indivíduos que estejam fugindo de violências ou guerras civis têm o respaldo de ser identificados como

¹³ Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África da Organização de Unidade Africana (OUA)

refugiados pelos Estados que constituem a OUA, independentemente de conseguir ou não determinar o receio fundado de perseguição, (ACNUR, 2000, p.60).

No que diz respeito ao dispositivo de não rejeição na fronteira e a ampliação do princípio *non-refoulement* previsto na convenção de 1951, o artigo II, inciso 3, prescreve da seguinte maneira

Ninguém pode ser submetido por um Estado-membro a medidas tais como a recusa de admissão na fronteira, o “refoulement” ou a expulsão que o obriguem a voltar ou a residir num território onde a sua vida, a sua integridade física ou a sua liberdade estejam ameaçadas pelas razões enumeradas no Artigo 1º, parágrafos 1 e 2.¹⁴

Destaca-se que, pela primeira vez, o elemento incondicional é incorporado ao princípio do repatriamento voluntário no âmbito do direito internacional e assegura que o refugiado poderá voltar ao seu país de origem no momento que estiver cessado os motivos que o fizera abandonar seu território. O país de origem e o país receptor devem dispor do amparo adequado suscetível de colaborar no retorno do refugiado ao seu Estado, ficando proibida qualquer penalização por terem fugido (GONÇALVES, 2019).

A Convenção de 1969 designou também que, os Estados devem alocar os refugiados “a uma distância razoável da fronteira do seu país de origem”, essa medida garante a integridade dos refugiados evitando que fiquem próximos de zonas hostis ou de combates (ACNUR, 2000, p.60).

Desde a data em que a Convenção da Organização de Unidade Africana entrou em vigor, em junho de 1974, ela vem sendo trabalhada em conjunto com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, e tem estruturado juridicamente as atividades do ACNUR na África.

De acordo com o ACNUR, muito embora a Convenção da OUA tenha sido criada para dar respostas as dissidências acontecidas no continente Africano, seus princípios são de grande valor para a proteção dos refugiados como um todo, e repetidamente vem sendo aplicado em outras partes do mundo (ACNUR, 2000, p.61).

Entre as décadas de 1970 e 1980 vários países das américas passaram por guerras e instabilidades políticas que resultaram no deslocamento de milhares de pessoas. Em 1973, o Chile passou por um golpe político executado pelos militares

¹⁴ Convenção que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África da Organização de Unidade Africana (OUA)

que destituiu o governo do presidente Salvador Allende. Com isso, inúmeros refugiados políticos acolhidos pelo Chile tiveram que buscar asilo nas embaixadas e igrejas, como bem descreve (ACNUR, 2000, p. 130):

A tortura, os desaparecimentos e a morte generalizaram-se, especialmente nos primeiros meses da junta militar. Calcula-se que mais de 4.000 pessoas tenham sido mortas e cerca de 60.000 detidas [...]
O golpe chileno e as consequências daí advindas expuseram o ACNUR a enormes desafios. O Chile já era abrigo para muitos milhares de refugiados e exilados políticos que aí tinham procurado refúgio nos anos precedentes. O seu número tinha sido avaliado pelo governo de Allende, em meados de 1972, como rondando os 5.000 [...] (ACNUR, 2000, p.130)

Outros países, além do Chile, também enfrentavam conflitos e desequilíbrios políticos em seus Estados que provocaram o agravamento no número de refugiados, explica (ACNUR, 2000, p.132):

A maior parte dos dois milhões de pessoas desenraizadas em consequência dos conflitos armados na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala[...] tornaram-se estrangeiros indocumentados em países da América Central ou América do Norte [...] A maioria não teve a oportunidade de requerer o estatuto de refugiado ou não o fez por temer a deportação caso este lhe fosse negado [...] Dos que fugiram do seu próprio país apenas cerca de 150.000 foram reconhecidos como refugiados na América Central e no México [...] Duas das maiores concentrações de refugiados reconhecidos encontravam-se nas Honduras em 1986 com cerca de 68.000 refugiados e no México que acolhia cerca de 46.000 refugiados e muitos outros mais que não foram formalmente registados (ACNUR, 2000, p.132).

Diante do ambiente conflituoso e do elevado número de refugiados, percebeu-se a necessidade de elaboração de um instrumento jurídico capaz de responder à crise humanitária vivenciada pela América Latina. Como resolução desse contexto, em novembro de 1984, na Colômbia, foi adotada a Declaração de Cartagena sobre Refugiados,

Os documentos anteriores como a Convenção de 1951 focada na proteção dos refugiados na Europa pós Segunda Guerra Mundial, o Protocolo de 1967 que objetivou suprimir as limitações temporais e geográficas e a Convenção de 1969 da OUA para assuntos relacionados aos refugiados da África, foram insuficientes para a realidade política e jurídica sobre a problemática do refúgio na América Central. Para isso, foi elaborada a Declaração de Cartagena de 1984 (Almeida e Minchola 2015, p. 127).

Sobre a Declaração descreve ALMEIDA E MINCHOLA, (2015, p. 125):

Este Colóquio considerava a situação da América Central, região em que a questão dos refugiados tomava uma nova dimensão e também objetivava dar uma resposta mais firme a vários conflitos em andamento na América Central ao longo da década de 1980. A partir de diálogos entre os dez países presentes, estabeleceu-se a “Declaração de Cartagena”, documento que reforçaria e daria continuidade a políticas e normas humanitárias no tratamento de refugiados no continente americano.

O instrumento possui uma representatividade especial por ampliar o conceito de refugiado e complementar os documentos anteriores que se referem ao tema, a Declaração, em sua terceira conclusão determina o seguinte conceito e situações:

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

A Declaração faz menção às várias diretrizes importantes em suas “conclusões” sobre a proteção e as garantias aos refugiados, fora do seu país de origem ou diante de conflitos internos. Entre as quais está a recomendação de que o conceito de refugiado deve conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. De acordo com Barreto e Leão (2010, p.1) os conceitos básicos da questão dos refugiados no campo dos direitos humanos, o termo “violação maciça de direitos humanos” como elemento da definição mais ampla para configurar as hipóteses de refúgio.

A respeito de outras conclusões importantes pode-se destacar também a sétima, que demonstra a preocupação pelo problema dos ataques militares aos acampamentos e instalações de refugiados¹⁵, a oitava, que cita possibilitar que os países da região estabeleçam um regime de garantias mínimas de proteção dos

¹⁵ Sétima conclusão da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 p. 3

refugiados¹⁶, a décima primeira que menciona a integração dos refugiados na vida produtiva do país desfrutando dos direitos econômicos, sociais e culturais¹⁷. Almeida e Minchola (2015, p. 127-128), sintetizam muito bem os problemas vivenciados pelos refugiados e a importância da Declaração de Cartagena para essas pessoas.

O refugiado se depara com um grande e difícil desafio, que não está sujeito a alternativas: o de recomeçar a própria vida. Com a força das boas lembranças e da terra de origem, com a experiência dos difíceis momentos que o expulsaram de sua pátria e com a esperança de que alguém, um país ou uma comunidade, os acolha e lhes proteja, sem os mecanismos jurídicos e políticos que salvaguardam os seres humanos em busca de refúgio, eles não possuíam nada além da própria vida [...] A Declaração de Cartagena foi elaborada com o fim de construir uma região hospitaleira e aberta, focando na proteção e nos desafios humanitários enfrentados por refugiados na América Central (ALMEIDA E MINCHOLA, 2015, p. 127-128).

É nítida a importância dos documentos supracitados para a evolução do instituto do refúgio e construção de normas internacionais direcionadas à defesa dos refugiados. É fundamental a participação de todos os países no intuito de integrar os instrumentos internacionais aos seus ordenamentos jurídicos, para que a proteção e o acolhimento humanitário estejam presentes na vida dessas pessoas nos momentos mais difíceis.

2.4 O direito internacional dos refugiados e a atuação do ACNUR

A finalidade primordial do Direito Internacional dos Refugiados é defender pessoas que por razões de nacionalidade, opinião política, etnia, pertencimento a certo grupo social ou religião, são obrigadas a abandonar seu lugar de origem para viver em outra localização distinta da sua¹⁸. É um ramo autônomo do Direito Internacional Público e possui suas bases no Direito internacional dos Direitos Humanos, em que o DIDH é gênero e o DIR é espécie. A estrutura filosófica do DIR está assentada sobre um elemento fundamental do DIDH que é a proteção à pessoa humana (PEREIRA, 2009).

¹⁶ Oitava conclusão da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 p. 3

¹⁷ Décima primeira conclusão da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 p. 3

¹⁸ Artigo 1, § 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

O DIR tem a função de proteger os indivíduos que vivenciam situações que se coadunam com as definidas em seus instrumentos normativos, isso quer dizer que, em cenário de violações de direitos ou perseguições em que o indivíduo busca asilo ou refúgio, o primeiro a ser acionado é o DIR. Por outro lado, o DIDH, *latu sensu*, possui capacidade para determinar os parâmetros básicos de proteção do ser humano sobre qualquer violação possível em todas as áreas do direito, seja esse civil, social ou político (PEREIRA,2009).

As convenções e protocolos fizeram parte da construção do Direito Internacional dos Refugiados, mas não somente eles, os órgãos de proteção específicos também foram fundamentais, surgiram como um braço auxiliar nessa atividade. Entre eles está o ACNUR, um órgão essencial que será analisado em seguida.

O escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), foi criado em 14 de dezembro de 1950, nesse período o mundo passava pela problemática da guerra fria, regendo as relações internacionais nos anos que se seguiram. O muro de Berlim, a explosão da primeira bomba atômica, a Guerra da Coreia de 1950, os acontecimentos daquela época deixavam evidências de que o tema sobre os refugiados não era uma questão passageira do pós-guerra. As turbulências sociais geravam novas massas de refugiados (ACNUR, 2000, p.19).

O Estatuto do ACNUR em seu artigo 1º, toma para si duas atribuições importantes: assume a responsabilidade de proporcionar proteção aos refugiados, sob a tutela das Nações Unidas; e se compromete a encontrar soluções permanentes para a problemática dos refugiados, dando assessoria aos governos e com sua anuência simplificar a repatriação voluntária ou integração em novos grupos sociais (ACNUR, 1950, p.1-2)

De acordo com o artigo 2º do estatuto, o ACNUR desempenha um trabalho apolítico e humanitário, relacionado com grupos e categorias de refugiados (ACNUR, 1950, p.2). Sediado em Genebra, possui vários escritórios regionais para direcionar melhor a execução da proteção aos refugiados. Como prescrito no seu artigo 3º, o Alto Comissariado segue as diretrizes da Assembleia Geral, trabalhando sob o comando desta, e do conselho econômico e social das Nações Unidas (ACNUR, 1950, p.2).

Desde o início, o ACNUR manteve os seus trabalhos através principalmente de contribuições voluntárias, por isso não possuía recursos suficientes para implementar

programas de repatriamento ou de reassentamento como o desenvolvido pela OIM. Diante desse cenário, “afirmou o primeiro Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Gerrit Jan van Heuven Goedhart, corria-se o risco do seu comissariado ficar reduzido a “administrar o sofrimento” (ACNUR, 2000, p. 24).

Em 1951, o ACNUR recebe sua primeira doação significativa, o valor de 3,1 milhões de dólares foi colocado à sua disposição pela Fundação Ford. Estes recursos foram aplicados num projeto de integração dos países Europeus como forma de resposta aos dilemas dos refugiados. Apenas em 1954, direcionado a elaboração de projetos na República Federal da Alemanha, Itália, Grécia e Áustria, cria-se o Fundo das Nações Unidas para Refugiados (UNREF), (ACNUR, 2000, p.24).

Os primeiros grandes desafios da Agência foram o apoio no reassentamento de aproximadamente 1,2 milhão de refugiados, composta em grande parte por europeus que ficaram desabrigados em decorrência da segunda guerra mundial (SINUS, 2009, p.5). Outra importante ação do ACNUR diz respeito à fuga de 200.000 refugiados da Hungria diante da repressão política, em 1956, atribuída às tropas soviéticas, propiciando a primeira experiência assistencial com a Cruz Vermelha (ACNUR, 2000, p.26-27).

Inicialmente as atividades do ACNUR foram limitadas à um mandato de três anos, porém, diante da relevância, seu trabalho vem sendo conservado até os dias atuais. De acordo com o Relatório Sobre tendências Globais do ACNUR, referente ao ano de 2020, estima-se que exista 82,4 milhões de deslocados forçados no mundo, o maior número registrado até hoje, onde 48 milhões são de deslocados internos. Por outro lado, 20,7 milhões de pessoas refugiadas estão sob o mandato do ACNUR (ACNUR, 2021, p.2).

Os números mais atualizados registram 26,4 milhões de refugiados, 5,7 milhões de refugiados da Palestina estão sob o mandato do ACNUR, estima-se também que 4,1 milhões de pessoas são requerentes de asilo (ACNUR, 2021, p.2).

As atividades do ACNUR com o tempo foram sendo adaptadas, direcionando esforços também para dar assistência aos grupos especiais, como crianças, mulheres e idosos. Em conformidade com o disposto 1º e 9º do Estatuto do ACNUR, a entidade presta auxílio não somente aos refugiados, mas também aos solicitantes de refúgio, apátridas e deslocados internos (ACNUR, 1950, p.1-4).

O ACNUR vem demonstrando competência e atingindo sucesso em seu objetivo de proteção aos refugiados, conseguiu quebrar a barreira que limitava sua

atuação por apenas 3 anos, perpetuando-se até os dias atuais, e concretizou a elaboração de documentos jurídicos, proporcionando resoluções significativas no que diz respeito às questões humanitárias (JUBILUT, 2007).

O órgão recebeu por duas vezes o Prêmio Nobel da Paz, em 1954 e 1981, como reconhecimento pelo seu trabalho de excelência em ajudar milhares de pessoas a reconstruírem suas vidas.

2.5.1 Princípio do *Non Refoulement*

Até o fim do século XVIII era usual os acordos entre Estados para entrega de pessoas consideradas divergentes políticas. Em meados do século XIX, o princípio da não extradição ganha espaço, diante das perseguições e massacres contra judeus e cristãos na Rússia e instabilidades Estatais na América e Europa. Somente depois da Primeira Guerra Mundial a comunidade internacional passa a admitir a ideia de não retorno, cristalizada pela Convenção de Genebra de 1951 (PAULA, 2008).

Considerando às responsabilidades dos Estados, determinadas pelas normas internacionais de proteção, respeito e efetivação dos direitos humanos. Se o Estado enviar alguém para o território em que possa sofrer violações de direitos humanos, estará ofendendo o princípio do *non refoulement*, e descumprindo deveres assumidos na esfera internacional. “É como se o Estado que envia, por saber do risco que aquele indivíduo possa vir a sofrer naquele território [...] (como tortura, pena de morte, tratamentos desumanos ou degradantes, restrição à alimentação), fosse o autor das violações” (LA BARRA, 2017, p.33)

Em síntese, *refoulement* é o ato em que um Estado devolve a pessoa que está sob sua autoridade para outro Estado. O princípio do *non refoulement* está previsto no artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, tornando-se uma referência essencial para a estruturação do direito internacional dos refugiados, o artigo diz o seguinte:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

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

Assim, a parte que diz: “em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada”, encontrada na definição deve ser compreendida de modo que considere os contextos do indivíduo que busca se proteger: (I) tem um temor fundado de ser perseguido, (II) corre perigo real de ser submetido a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis (PAULA, 2008, p. 54)

O princípio tornou-se fundamental para o direito internacional dos refugiados, no tocante à proteção do indivíduo de ser entregue ao lugar em que sua vida ou liberdade estejam colocadas em risco. Perante às crises humanitárias, que atemorizam os refugiados, o instrumento surge como um princípio geral no âmbito do direito internacional, bem como na esfera dos direitos humanos (SOARES, 2012).

Outros documentos internacionais de garantia e proteção à pessoa humana, elencaram o referido princípio, entre eles, a Convenção da ONU contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1989, que em seu artigo 3º, determina: “Nenhum Estado parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura”¹⁹.

Em 1997, baseando-se nesse dispositivo, o Ministro do STF, José Celso de Melo Filho, decidiu negativamente sobre um pedido de extradição de um cidadão chinês que praticou crime grave em seu país e ingressou de forma ilegal no Brasil. O Ministro fundamentou que, ao ser devolvido à China, era real as chances de ser aplicada a pena de morte sobre o indivíduo (SAADEH E EGUCHI, 2005).

A Convenção Interamericana para Proteção contra o Desaparecimento forçado de 1994, também prevê, no seu artigo 16, o princípio do *non-refoulement*. Os documentos mencionados expandiram a dimensão de proteção do princípio, para atingir também outras pessoas não qualificadas como refugiadas, impedindo a expulsão para áreas onde o indivíduo possa ser vítima de tortura, penas cruéis, desumanas ou que existam indícios que façam acreditar na submissão da pessoa a um desaparecimento coagido (SOARES, 2012, p.55).

É responsabilidade dos agentes estatais a devida aplicabilidade do *non-refoulement* aos solicitantes de refúgio. Ainda que o indivíduo entre no país de forma ilegal, não será possível aplicar-lhe a medida da deportação, de acordo com o artigo 31 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiado que proíbe a punição

¹⁹ Disponível em: < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/degradant.htm> >

relacionada a entrada irregular em territórios. A proteção, no que diz respeito ao nosso ordenamento jurídico, está contido no artigo 8º da Lei 9.474/97, que também é imperativo, ao determinar que a entrada ilegal não obsta a solicitação de refúgio (ACNUR, 2011).

Nas palavras de José Francisco Sieber Luz Filho, (2001, p.179) sobre o *non-refoulement*; “o princípio é inerente a proteção do refugiado, [...] é o pilar de sua aplicabilidade [...] a eficácia do princípio do *non-refoulement* é *conditio sine qua non* para a efetiva proteção internacional”.

Alojados no abandono, na opressão, no medo e na incerteza sobre o futuro, para os deslocados, o mencionado princípio representa a conservação da integridade física não somente do solicitante de refúgio, mas de qualquer indivíduo que esteja na iminência de ser violentado, fazendo valer o imperativo de proteção à dignidade da pessoa humana levantada pela comunidade internacional desde a primeira guerra mundial.

3 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE REFUGIADOS E IMIGRANTES

Este capítulo tem como objetivo examinar os documentos relativos à postura do Estado Brasileiro diante da problemática de proteção dos refugiados e imigrantes, seu âmbito de atuação e aplicabilidade das normas internas, tomadas como referência para sua elaboração a legislação internacional.

Será analisado o papel da Constituição Federal Brasileira de 1988, do Estatuto dos Refugiados, do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), o procedimento Brasileiro para concessão de refúgio e a lei de Migração nº 13.445/2017 na proteção dos migrantes e refugiados.

3.1 O Refúgio na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal do Brasil de 1988 instaura em seu Título I os princípios fundamentais que regem a atuação do Brasil no âmbito interno e externo, entre eles o de propósito internacional, ligado à realidade do refúgio.

Segundo Hack (2012), o prenúncio Constitucional de um título específico designado aos princípios fundamentais:

contém os valores, políticas e as diretrizes que estão no alicerce da República. Temos aqui, então, os verdadeiros pilares da fundação do Estado brasileiro, carregados de significação e peso para todas as decisões e leis que sejam deles derivadas [...] os fundamentos da república são princípios, ou seja, valores fundamentais ao Estado brasileiro. Trata-se daqueles valores que são a base de todo o sistema jurídico, dos quais não se pode abrir mão sob pena de descaracterizar o Estado (HACK,2012, p.55-62).

Princípios são preceitos normativos que expressam valores e objetivos que devem ser alcançados por todo o sistema jurídico. Por possuir conteúdo axiológico, os princípios devem estar presentes em todos os casos, aliados a interpretação de leis e normas. Seu conteúdo valorativo é indeterminado e todo texto legislativo deve estar em conformidade com a essência principiológica.

O artigo primeiro da Constituição identifica o princípio da dignidade da pessoa humana como sendo uma das bases do ordenamento jurídico brasileiro²⁰, admite de forma expressa, que a pessoa humana é o cerne da atuação jurídica, o homem representa o fim e não o meio da atividade do Estado, o mesmo existe para servir ao homem e não o indivíduo servir ao Estado.

A dignidade da pessoa humana representa um dos valores supremos que qualquer Estado deve contemplar. Isso significa que o Estado deve adotar políticas públicas e sociais, e instrumentos contra discriminação ou qualquer ação degradante que o indivíduo possa vir a ser alvo, propiciando uma existência digna a todos (HACK, 2012). Tal princípio se encontra em posição de destaque na escala hierárquica e valorativa da nossa Constituição Federal e é um dos pilares para todo o nosso ordenamento jurídico.

O princípio fundamental em tela se desdobra em dois fatores, o de limitar o exercício positivo do Estado, que corresponde a responsabilidade de conter-se em não praticar ações avessas à dignidade humana e a incumbência de possibilitar essa dignidade proporcionando o mínimo para todos os sujeitos.

Sobre esse aspecto Sarlet (2005) explica que:

A dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais: Na condição de limite da atividade dos poderes públicos, a dignidade necessariamente é algo que pertence a cada um e que não pode ser perdido ou alienado [...] Como tarefa imposta ao Estado, a dignidade da pessoa humana reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de

²⁰ Artigo 1º: “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”

preservar a dignidade existente ou até mesmo de criar condições que possibilitem o pleno exercício da dignidade (SARLET, 2005, p.117-118).

O amparo legal para os refugiados fundamenta-se nesse princípio essencial, quem deixa o seu lugar de origem de forma compulsória por razões de perseguição, violência ou opressão a sua vida e liberdade e se depara com as piores dificuldades possíveis, como forma de solução, recorre a concessão do *status* de refugiado, tentando garantir o mínimo para sua existência. O propósito da qualificação do refúgio, é salvaguardar o ser humano e destiná-lo a um lugar seguro onde não possa sofrer nenhum tipo de violência conservando, dessa forma, suas garantias fundamentais e sua dignidade.

A Constituição Federal, no seu artigo 3º e inciso IV dispõe que são metas elementares a serem concretizadas pela República Federativa do Brasil: a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, ou qualquer outra forma de discriminação²¹.

Com esse preceito constitucional, o Brasil firma o compromisso, mesmo que de uma forma indireta, de acolhimento e assistência aos refugiados, que vivenciam a problemática de ser atores num ambiente discriminatório tão intenso que resulta em perseguições relacionadas à religião, pertencimento a grupo social, nacionalidade, opinião política, raça (SOARES, 2012).

Outro dispositivo muito relevante para a questão dos refugiados é o artigo 4º da Constituição Federal de 1988 que contém os fundamentos de defesa brasileira aos refugiados, como também elenca os princípios que norteiam o Brasil em suas relações com outros países. Entre tais princípios vale realçar: o da prevalência dos direitos humanos (inciso II), princípio da defesa da paz (inciso VI), o princípio da concessão de asilo político (inciso X), e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX) (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988, p.11).

O Brasil recepcionou a Convenção de 1951 que estabelece o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967, esse fato aconteceu antes da promulgação da Constituição de 1988. Somado a isso, diante da realidade de que o país se orienta em suas relações com outros países, baseado no princípio da prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, inciso II da Constituição), entende-se que o verbete “asilo político”,

²¹ 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.

presente no inciso X do artigo 4º da Constituição, deve ser interpretado no sentido lato abarcando o asilo político (*stricto sensu*) e o refúgio (SOARES,2012).

A palavra “asilo” utilizada no texto não contempla todas as possibilidades de situações e resulta de uma imprecisão terminológica, também encontrada em outros documentos relevantes sobre a temática, por exemplo, a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 e o preâmbulo da Convenção para o Estatuto dos Refugiados de 1951, esses instrumentos aplicam a espécie “asilo *stricto sensu*” no lugar do termo genérico “asilo”.

A proteção direcionada aos refugiados, ou qualquer indivíduo deslocado, no sentido mais amplo da palavra, pode também ser encontrada no artigo 5º da Constituição Federal em seu *caput*, em que se preleciona que todos são iguais perante à lei e assegura a inviolabilidade de direitos aos brasileiros e estrangeiros, em conformidade com o preceito constitucional de resguardando à dignidade da pessoa humana²² (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988, p.13).

Apesar do *caput* do artigo 5º apresentar, em seu texto, uma limitação sobre a aplicação dos direitos fundamentais em relação aos estrangeiros, especificando a atuação do dispositivo aos “estrangeiros residentes”, é indiscutível o reconhecido pela doutrina e jurisprudência pátria, sobre a ampliação dos direitos fundamentais de forma que favoreçam também os estrangeiros que não são residentes (RAMOS, 2008).

O reconhecimento da doutrina e jurisprudência pela ampliação dos direitos fundamentais está assentado na concepção de que negar tais direitos levando em consideração apenas o parâmetro de não residência é uma afronta aos princípios do Estado Democrático de Direito e ao artigo 1º da Constituição que cita a dignidade da pessoa humana como preceito basilar da república.

Os tratados internacionais de direitos humanos reconhecidos pela Constituição de 1988, e recepcionados pelo Brasil, colaboram para justificar legalmente a ampliação dos direitos fundamentais, o artigo 5º, §2º da CF determina essa orientação.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto de San José da Costa Rica de 1969 são tratados internacionais ratificados pelo Brasil

²² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

que democratizam o acesso dos direitos fundamentais aos estrangeiros residentes ou não no país.

A jurisprudência Nacional segue favorável nesse mesmo entendimento, transcreve-se abaixo o trecho da decisão do STF sobre medida cautelar deferida no Habeas Corpus HC 94016 SP:

EMENTA: HABEAS CORPUS. ESTRANGEIRO NÃO DOMICILIADO NO BRASIL. CONDIÇÃO JURÍDICA QUE NÃO O DESQUALIFICA COMO SUJEITO DE DIREITOS. [...] O FATO DE O PACIENTE OSTENTAR A CONDIÇÃO JURÍDICA DE ESTRANGEIRO E DE NÃO POSSUIR DOMICÍLIO NO BRASIL NÃO LHE INIBE, SÓ POR SI, O ACESSO AOS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA DA LIBERDADE NEM LHE SUBTRAI, POR TAIS RAZÕES, O DIREITO DE VER RESPEITADAS, PELO PODER PÚBLICO, AS PRERROGATIVAS DE ORDEM JURÍDICA E AS GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL [...] ISSO SIGNIFICA, PORTANTO, NA LINHA DO MAGISTÉRIO JURISPRUDENCIAL DESTA SUPREMA CORTE (RDA 55/192 - RF 192/122) E DOS TRIBUNAIS EM GERAL (RDA 59/326 - RT 312/363), QUE O SÚDITO ESTRANGEIRO, MESMO O NÃO DOMICILIADO NO BRASIL, TEM PLENA LEGITIMIDADE PARA IMPETRAR OS REMÉDIOS CONSTITUCIONAIS, COMO O MANDADO DE SEGURANÇA OU, NOTADAMENTE, O HABEAS CORPUS [...] A CONDIÇÃO JURÍDICA DE NÃO-NACIONAL DO BRASIL E A CIRCUNSTÂNCIA DE ESSE MESMO RÉU ESTRANGEIRO NÃO POSSUIR DOMICÍLIO EM NOSSO PAÍS NÃO LEGITIMAM A ADOÇÃO, CONTRA TAL ACUSADO, DE QUALQUER TRATAMENTO ARBITRÁRIO OU DISCRIMINATÓRIO²³ (grifo nosso).

Usando como alicerce os dispositivos Constitucionais apresentados, os refugiados e estrangeiros estão legalmente amparados, sob a mesma perspectiva, se comparados com qualquer Brasileiro nato em relação às garantias e obrigações elencadas no ordenamento Brasileiro, ressalvadas às devidas exceções.

A proteção direcionada aos refugiados e estrangeiros no Brasil encontra fundamento nos instrumentos normativos e na política Estatal, ainda que essa proteção esteja assegurada de uma forma indireta pela Constituição Federal de 1988.

Dessa forma explica Jubilut (2007, p.182-183):

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento

²³ STF, HC 94016 MC/SP, rel. Min. Celso de Mello, j. 7/4/2008.

Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14773732/medida-cautelar-no-habeas-corporus-hc-94016-sp-stf>

jurídico brasileiro [...] a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros incluindo-se os solicitantes de refúgio e os refugiados [...] traz as bases legais para a efetivação do instituto do refúgio no Brasil, bem como dispõe sobre o tratamento jurídico a ser dispensado aos solicitantes de refúgio e refugiados – enquanto estrangeiros – no Brasil.

Vale evidenciar que, de acordo com o artigo 5º, §2º, as garantias declaradas na Carta Magna brasileira não excluem os direitos e princípios adotados pelos tratados internacionais que o Brasil seja signatário.

O Brasil demonstra consciência, recepcionando importantes instrumentos internacionais de direitos humanos, esses instrumentos possuem o respaldo de serem introduzidos no ordenamento jurídico pátrio como dispositivo supralegal, ou seja, hierarquicamente acima da lei ordinária.

Por outro lado, o tratado adquire *status* de emenda constitucional se aprovado em cada casa do congresso, em dois turnos, por três quintos dos votos, de acordo com o §3 do artigo 5º da Constituição de 1988.

3.2 O Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/ 1997)

Os tratados internacionais são peças essenciais no que diz respeito à proteção dos refugiados, porém não se encerra neles, a efetividade da proteção acontece dentro das linhas do Estado. Por essa razão, os documentos internacionais que abordam o assunto, deixaram a cargo dos Estados a elaboração de normas adaptadas aos anseios locais, com o perfil mais assistencial possível.

É o que determina o artigo 5º da Convenção de 1951, e o artigo 3º do Protocolo de 1967:

Art. 5º - Direitos conferidos independentemente desta Convenção
“Nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção”. Artigo 3º do Protocolo de 1967 Informações relativas às leis e regulamentos nacionais “Os Estados Membros no presente Protocolo comunicarão ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulgarem para assegurar a aplicação do presente Protocolo”.

Diante da causa dos refugiados, a postura do Brasil em relação à esfera internacional era de um aliado indireto, faltava algo direcionado a sua atuação local. Por esse motivo, em 22 de julho de 1997, o Brasil sanciona a Lei 9.474 que trata da implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 determinando as medidas e o procedimento adequado a serem utilizados no reconhecimento do status de refugiado.

A lei Brasileira sobre refugiados foi produto do Programa Nacional de Direitos Humanos do ano de 1996 em que representantes do ACNUR e da sociedade civil fizeram parte da composição do documento, juntamente com o governo do Brasil. Esse contato com o ACNUR demonstrou interesse do Brasil em elaborar uma norma que seguisse as diretrizes internacionais sobre o assunto.

A lei implementada aqui no Brasil, à época, resultou da relação entre os elementos da sociedade civil vinculados à problemática dos refugiados, esses atores acompanharam a sua elaboração e se esforçaram para fazer sua tramitação caminhar com mais agilidade provocando o apoio do governo e de órgãos internacionais.

Merece destaque o importante trabalho articulatório oferecido pelo Departamento de Direito e Cidadania o (DDC), do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) que, naquele momento, era comandado pela irmã Rosita Milesi, hoje diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos da qual é fundadora, onde atua na causa dos refugiados aqui no Brasil e atualmente compõe o Comitê Nacional para os Refugiados como observadora (MILESI e ANDRADE, 2010).

O embrião da lei, que viria a se transformar no documento legal, foi encaminhado para o Congresso Nacional, em 1996, seguiu o trâmite submetido às Comissões de Justiça e Relações Exteriores e de Direitos Humanos.

Em meio às sessões de argumentação, feitas pelas Comissões, ficou decidido o emprego do “Espírito de Cartagena”, ou seja, a norma deveria estar em conformidade com a Declaração de Cartagena, de 1984, que ampliou o conceito de refugiado para beneficiar os indivíduos que buscavam se proteger de grave e generalizada violações de direitos humanos. Entretanto, no texto final da lei, a definição ficou estabelecida de acordo com a elaborada pela Convenção de 1951 e o Protocolo sobre refugiados de 1967 e distanciou-se da definição mais completa atribuída à Declaração de Cartagena (JUBILUT, 2007, p. 190).

A lei Brasileira sobre os refugiados é muito bem arranjada no que diz respeito ao aspecto formal: o seu Título I aborda os aspectos que caracterizam o refugiado, o Título II versa sobre o Ingresso no território Nacional e do Pedido de Refúgio, o Título

III designa o CONARE²⁴ como órgão habilitado para a qualificação da condição de refugiado, Título IV cuida das regras referentes ao Processo de Refúgio, no Título V encontram-se as regras sobre os casos de extradição e expulsão, o Título VI examina a cessação e a perda da condição de refugiado, o Título VII trata da Repatriação, da Integração Local e do Reassentamento, o Título VIII descreve as disposições finais.

O artigo 1º inciso I, II e III da Lei 9.474/97, determina quem será tutelado e apresenta o cerne do conceito de refugiado, pelo qual o Estado Brasileiro atua diante da questão. Percebe-se que o legislador definiu o conceito tomando como modelo e critério a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, a lei diz o seguinte:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Ainda no artigo 1º inciso III, a lei toma como referência os instrumentos internacionais, apresentando o conceito ampliado de refugiado, trazendo a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos como um dos elementos qualificadores do refúgio. Essa abordagem inspirada nos documentos internacionais pioneiros sobre o tema, somado à conceituação ampliada do refúgio, representa o grande avanço e mérito da lei que demonstra interesse político na proteção das vítimas que têm seus direitos fundamentais violados e a sensibilidade sobre a própria figura humana (JUBILUT, 2007, p.191).

Garantir a integridade dos refugiados é uma tarefa que exige um conjunto complexo de ações que vai desde a recepção, qualificação do *status* até o reassentamento. Entretanto, um momento essencial da tramitação do sistema é o reconhecimento do status de refugiado, nesse estágio, o país que recebe o indivíduo, cria uma relação baseada na lei, em que o Estado passa a assumir obrigações delineadas pela comunidade internacional em favor do indivíduo (CARNEIRO, 2017, p 95).

²⁴ Comitê Nacional para os Refugiados

Para uma abordagem didática do assunto, será exposta a Interpretação de Carneiro (2017)²⁵ sobre cada termo que compõe o conceito de refugiado estabelecido no artigo 1º da Lei 9.474/97.

De acordo com o professor, o significado do termo “Será reconhecido [...]” é um componente essencial da lei, de caráter declaratório, o Estado receptor não o torna o indivíduo um refugiado, ele simplesmente reconhece o que já é de fato e de direito, pois ele já é um refugiado. Um dos desdobramentos jurídicos desse fato é a aplicação de uma categoria especial de “estado de necessidade”, em que o indivíduo não é punido por ingressar irregularmente em qualquer localidade, por entender que o deslocado intenta salvar sua própria vida, por isso não há como observar a norma legal que disciplina as fronteiras (CARNEIRO, 2017, p 95).

A expressão “[...] como refugiado todo indivíduo que”, entre 1920 e 1935, os refugiados foram definidos por grupos particulares perseguidos no seu lugar de origem, como por exemplo os Armênios, que foram alvos de genocídio na Turquia e deportações em blocos. O termo refugiado atingiu estabilidade com a Convenção de 1951, até chegar ao conceito que possui hoje, conhecido pela lei nacional e o direito internacional. O artigo 1º da lei contém o que se conhece como cláusula de inclusão que significa os parâmetros que fazem o indivíduo ser incluído na definição de refugiado (Idem, 2017).

No que diz respeito ao verbete, “devido a fundados temores de perseguição [...]”, o termo ressignifica a lacuna existente na fase anterior em que a conceituação de refugiado era feita de forma regional, não abarcava a realidade universal e concentrava-se a proteção em uma determinada área, como o que aconteceu com os Russos e Armênios. Aqui o conceito é aplicado a qualquer indivíduo que sofra perseguição (Ibidem, 2017).

O termo (perseguição) deve ser entendido como a razoável probabilidade do indivíduo ser alvo de atentado aos seus direitos humanos. Vale destacar que o modelo de proteção Brasileiro baseado no sistema internacional, não é um modelo que protege vítimas, não é preciso necessariamente ter suportado violências para pedir refúgio, o simples fato da probabilidade real do perigo (fundado temor) já é o bastante. Este contexto deve estar ligado ao perfil pessoal do indivíduo, presente no inciso I do

²⁵ Pesquisador na área de Proteção Internacional dos Direitos Humanos, história das relações internacionais, construção da paz e crimes contra a humanidade que é o tema de seu livro publicado em 2015.

artigo 1º como, sua opinião política, grupo social, religião, nacionalidade, raça (CARNEIRO, 2017, p.96).

O documento Brasileiro traz uma ampliação da possibilidade de exclusão, com a perda do benefício da condição de refugiado, ao introduzir a cláusula de exclusão vinculada à prática de terrorismo ou tráfico de drogas, de acordo com seu artigo 3º inciso IV. Essa ampliação pode ser vista por dois ângulos: como uma limitação errônea sobre a Convenção de 1951, mas também pode ser interpretada como uma atualização normativa que adapta o texto convencional à dinâmica problemática do cenário mundial atual que contraria valores éticos, como os crimes mencionados (JUBILUT, 2007, p.192).

O artigo 7º, § 1º determina que o solicitante de refúgio não será deportado, em hipótese alguma, para o território em que sua vida ou liberdade estejam ameaçadas, adotando o princípio do *non-refoulement*, fundamental para a integridade e proteção dos deslocados e elemento característico do Direito internacional que tutela os refugiados.

Destaca-se que a entrada ilegal no território Brasileiro não é causa impeditiva para que seja feita a solicitação de refúgio, como está descrito no título II artigo 8º. A lei não condiciona o deferimento da solicitação à observação dos trâmites legais de entrada regular no país receptor, pelo contrário, se o exigisse, seria praticamente impossível a vinda do deslocado, pois, é extremamente difícil para o refugiado obter um passaporte devido à situação precária e ameaçadora em que vive no seu país de origem.

O Título V, que aborda os efeitos da extradição e expulsão, nos seus artigos 33 e 34, determina que o reconhecimento do *status* de refugiado bloqueia o pedido de extradição baseado no fundamento que concedeu o refúgio e que a solicitação de refúgio suspende, até a decisão final, o processo de extradição. Já o artigo 36 enseja, de forma excepcional, que somente por razões de segurança nacional ou de risco à ordem pública, o refugiado será expulso do território nacional, todavia, nesse caso, para o Estado onde seja garantida a conservação de seus direitos fundamentais.

O artigo 38 e 39 da lei nacional dispõe sobre os fatos que levam à cessação e a perda da condição de refugiado, os dispositivos diferem um do outro pelas seguintes situações: a cessação acontece quando o indivíduo volta a receber proteção do seu país de origem, recupera de forma voluntária sua nacionalidade ou obtém uma nova, em síntese, o estrangeiro deixa de necessitar da condição de refúgio (por exemplo,

se encerrada a guerra civil que motivou o refúgio), já a perda acontece pela renúncia, ou como ato de punição sobre a prática de ato que ponha em risco à segurança nacional (JUBILUT, 2007, p.194).

Nas palavras da professora Jubilut (2007), as circunstâncias objetivas do Estado de origem do deslocado são parâmetros para o reconhecimento da sua condição de refugiado, sendo assim, caso haja uma mudança na situação que ensejou o refúgio no país de origem, da qual resulte no encerramento dos fatos que contribuíram para o refúgio, a responsabilidade de proteção atribuída ao Estado receptor não será mais necessária (Idem, 2007).

O Título VII é específico sobre as soluções duráveis, conserva o que já era estabelecido pelos documentos e a comunidade internacional, elenca os institutos da: repatriação art. 42, da integração local art. 43 e 44, do reassentamento art. 45 e 46.

O título VIII, o último da lei, estabelece o caráter de urgência do processo que reconhece o *status* de refugiado e que sobre ele não recai custas. O art. 48 do mesmo título define que os mandamentos da lei devem ser interpretados conforme a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 67.

A lei 9.474/97 que implementa o Estatuto dos Refugiados no Brasil foi um alento para a problemática dos deslocados, atualizou o procedimento, ampliando as possibilidades de concessão de refúgio, tornando mais objetivo diante das atrocidades que violentam os estrangeiros que buscam um lar seguro. É importante que os Estados tomem a frente na elaboração de seus instrumentos normativos no intuito de solucionar as suas celeumas locais com mais efetividade e, dessa forma, o sentido de proteção passa a ganhar contornos mais fortes e significado.

3.2.1 Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)

A lei 9.474/97 é o construto normativo dos representantes sociais ligados à problemática que envolve os refugiados no Brasil os quais tiveram uma atuação ativa na elaboração da lei, instituições nacionais e órgãos internacionais fizeram parte também da composição, como o Programa Nacional de Direitos Humanos o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e a Organização das Nações Unidas. Dentre os instrumentos de proteção instituídos pela lei encontra-se o Comitê Nacional para Refugiados (MILESE, 2010).

O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) é um órgão colegiado integrado por representantes governamentais e não governamentais ligado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que decide sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.²⁶

Os incisos IV e V, do artigo 12, da lei 9.474/97, que cria o CONARE, dispõe sobre suas principais atribuições da seguinte maneira: “IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta lei”.

A competência do CONARE está atrelada à emissão de resoluções normativas que definem e instrumentalizam os processos que garantem os direitos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, como também seus deveres. Sua primeira resolução entrou em vigor na data de 27 de outubro de 1998 e ao todo já foram publicadas 32 resoluções normativas, até o dia 4 de junho de 2020 (BURRATINO, 2017).

Além de expedir resoluções para nortear o entendimento da lei sobre a sua execução como, por exemplo, a Resolução Normativa 1, que dispõe sobre o modelo do termo de declaração que o refugiado deve preencher para solicitar o refúgio (JUBILUT, 2007).

Fica atribuído ao CONARE a efetivação de práticas com vistas ao benefício dos refugiados no Brasil, de acordo com o artigo 12 inciso IV; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

O artigo 14 da lei 9.474/97 elenca a formatação do CONARE, constituída pelos seguintes componentes: 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, que corresponde a (CÁRITAS ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO).

É de extrema importância a participação da Cáritas Arquidiocese de São Paulo como entidade representante da sociedade civil que atua na proteção dos refugiados

²⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/sistema-do-comite-nacional-para-refugiados-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-completa-1-ano> acessado em: 03/09/2021 16:41

fazendo parte do órgão que decide sobre solicitação de refúgio. Visto que ela esclarece para os demais órgãos componentes uma visão mais crua e verdadeira do fenômeno do refúgio, pelo fato de estar em contato mais próximo com a população assistida pela lei (DEMANT, 2009, p.30).

Jubilut (2007, p.192-193) aponta que o CONARE é um órgão dotado de competência específica para tratar da temática dos refugiados e que demonstra adequação na sua atuação, além de ser apontado pelas autoridades acadêmicas da área como sendo a maior inovação da lei 9.474/97. Vale destacar que os órgãos que compõem o CONARE mantiveram reuniões informais desde 1994, para discutir sobre a inclusão local e a lei Brasileira sobre refugiados.

3.3 Procedimento para concessão de refúgio no Brasil

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 traz, em seu texto, a definição legal de refugiado e estipula determinados tratamentos a serem aplicados a essas pessoas. Para que os Estados formadores da Convenção possam efetivar seus instrumentos é necessário que os deslocados sejam identificados, essa identificação diz respeito ao procedimento que determina o *status* de refugiado, entretanto, tal metodologia não está regulamentada, a convenção não especifica o modelo a ser seguido pelos países para o reconhecimento individual do refúgio²⁷.

Portanto, fica a cargo de cada Estado delinear o procedimento que acredita ser o mais apropriado para a concessão do refúgio, de acordo com a sua organização constitucional e administrativa (ACNUR MANUAL DE PROCEDIMENTOS, p. 64).

É importante ressaltar que a pessoa que busca refúgio se encontra totalmente vulnerável, à mercê do Estado receptor, então, por isso, ela encontra imensos obstáculos práticos para subjugar seu pedido às autoridades de um país estranho, muitas vezes com uma língua totalmente diferente da sua. Por isso a importância do acolhimento humanitário do país receptor.

Entretanto, para facilitar o procedimento, o comitê executivo do ACNUR elaborou um documento contendo recomendações e estabelecendo os parâmetros mínimos capazes de garantir o respeito aos direitos básicos do solicitante de refúgio.

²⁷ 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, p. 64.

O ACNUR tem como prioridade mitigar a burocracia criando diretrizes mínimas e orientadoras que devem ser cumpridas pelo Estado. Entre os requisitos básicos estabelecidos pelo comitê está a realização de entrevista individual em que o solicitante deve dispor do serviço de um interprete para facilitar sua comunicação (SOARES, 2012).

A busca pelo reconhecimento da solicitação de refúgio no Brasil passa por algumas fases, o seu procedimento divide-se da seguinte maneira: na primeira etapa é produzida a solicitação do refúgio, o órgão competente para isso é a polícia federal; na segunda fase a Cáritas Arquidiocesana²⁸ faz o estudo da solicitação; na terceira etapa o Comitê Nacional para Refugiados decide se concede ou não a solicitação, se, da análise houver a negação, será aberta uma quarta fase constituída pelo recurso que enfrentará a decisão denegatória direcionada ao Ministério da Justiça em última instância recursal (SOARES, 2012).

De início vale destacar que, de acordo com o artigo 47 da lei 9.474/97, os processos de solicitação de refúgio são gratuitos e possuem caráter de urgência. Inicia-se o procedimento de reconhecimento do refúgio com um pedido informal direcionado a polícia federal, que elabora um termo de declaração. As razões que levaram o indivíduo a buscar refúgio, a forma como entrou no Brasil, e todas as informações pessoais do solicitante ficam armazenadas no termo de declaração. (JUBILUT, 2007, p.197).

O artigo 21 da lei 9.474/97 aduz que a polícia federal emita o protocolo provisório que legaliza a estada do solicitante até a decisão final do pedido. O protocolo provisório autoriza que seja expedida a carteira de trabalho do solicitante para que exerça atividade remunerada no Brasil (art.21 §1º). O termo de declaração poderá ser usado como documento até o termino da elaboração do protocolo provisório. Após a expedição do termo, o solicitante passará pela Cáritas onde o seu pedido será examinado.

Na Cáritas o refugiado preenche um questionário com seus dados e as causas que o levaram a pedir refúgio, complementado por uma entrevista com o advogado da instituição e o ACNUR. Baseado no questionário e na entrevista, será constituído

²⁸ É uma organização não governamental da igreja católica e organismo da CNBB, fundada em 12 de novembro de 1956, com o objetivo de contribuir principalmente para as pessoas excluídas da sociedade.

um Parecer de Elegibilidade que mostrará a concordância da Cáritas no que se refere a solicitação de refúgio (SOARES, 2012).

Pelo fato de o governo possuir competência exclusiva para o deferimento do benefício do refúgio, o solicitante precisa passar por outra entrevista, dessa vez com o órgão competente para tal concessão, que de acordo com o artigo 12 da lei 9.474/97 corresponde ao CONARE, nessa fase tenta-se analisar a legalidade do pedido de refúgio em conformidade com os ditames da lei.

Vencida a etapa de entrevistas, o representante do CONARE irá encaminhar o depoimento para uma assembleia formada pela agência da ONU para refugiados, o Ministério das Relações Exteriores, o Comitê Nacional e a sociedade civil. A assembleia emite o parecer que orienta ao deferimento ou indeferimento da solicitação de refúgio. As conclusões em que chegam os advogados que atuam no convênio da CÁRITAS com o Alto Comissariado servem de base para ele e a sociedade civil compor suas decisões sobre o pedido. O parecer conclusivo é remetido ao plenário do conselho responsável pela concessão para apreciação do mérito (JUBILUT, 2007)

Se a decisão do Comitê Nacional para Refugiados for positiva sobre o reconhecimento do pedido, haverá o registro na Polícia Federal e emissão do documento nacional específico para estrangeiro. Caso a decisão de concessão seja negativa, o requerente tem o prazo de 15 dias após a notificação (negativa ou positiva), para interpor recurso perante o Ministério da Justiça que proferirá a decisão definitiva.

O Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado, em outubro de 1977, determinou que:

Se o solicitante não for reconhecido como refugiado, o mesmo deverá ter à sua disposição um período razoável de tempo para interpor recurso formal contra a decisão denegatória, conforme o sistema estabelecido, podendo apelar para a mesma autoridade ou a outra, administrativa ou judicialmente. (ACNUR, 1992, p.26)

Ainda sobre as determinações do Comitê Executivo, o seu inciso VII define que, ao solicitante deverá ser permitido a sua permanência no país, enquanto o seu requerimento de refúgio estiver sendo analisado, ou enquanto estiver pendente o seu recurso submetido a autoridade.

Como se verifica, a lei Brasileira apresenta o conceito de refugiado e até mesmo amplia sua abrangência na busca de efetivar a proteção, baseada nos dispositivos da Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 e nos princípios fundamentais de direito. Determina os critérios a serem seguidos para a concessão do refúgio, como também o procedimento para o reconhecimento do status de refugiado através de um pedido administrativo.

3.4 Lei de Migração nº 13.445/2017

Violações de direitos humanos, pobreza, mudanças climáticas, instabilidade política e econômica, catástrofes ambientais, são fatores que levam pessoas a desenvolverem fluxos crescentes de movimentos migratórios em massa por diversas partes do mundo. Por isso, a Constituição Federal Brasileira de 1988 no seu artigo 4º inciso II traz o princípio da prevalência dos direitos humanos, na regência das relações internacionais do Brasil com o mundo (BRASIL, 1988).

Diante disso, é importante destacar o conceito de migração, assim como entende Montal:

A migração que compreende a emigração, ou seja, a saída de pessoas de seu país de origem para residirem em outro país, e a imigração, vale dizer, a entrada de estrangeiros nos países, constitui fenômeno constante no decorrer da história humana, mas intensificou-se com o desenvolvimento da civilização. (MONTAL, 2012 p.137)

De acordo com o ACNUR o termo “migração” é normalmente entendido como um movimento voluntário, um exemplo seria a pessoa que cruza determinada fronteira na tentativa de encontrar oportunidades de trabalho e melhores condições econômicas. Difere dos refugiados pelo fato de que estes não podem retornar para suas casas em segurança, visto que sua integridade física pode ser colocada em risco por isso. O refugiado possui a garantia da proteção internacional exclusiva, o migrante, diferente do refugiado, tem a opção de voltar para casa e receber proteção do seu Estado²⁹.

Até antes de 2017 a política migratória no Brasil era normatizada pela lei 6.815/90, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que veio a ser revogado pela lei

²⁹ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/> acessado em: 06/09/2021 às 22:05.

13.445 em 24 de maio de 2017, por seu artigo 124 inciso II. Respondendo às questões importantes sobre migração para o Brasil, o novo instrumento supera a terminologia arcaica a respeito do tema, tornando-se de acordo com as determinações internacionais da convenção nº 97 de 1949 da OIT que já aplicava o termo “migração” (GODIM, 2021, p.88).

O Estatuto do Estrangeiro foi formatado durante o regime militar, sendo assim, tinha como prioridade a segurança nacional, se afastando da política humanitária relacionada ao tema da migração. A lei 13.445/2017 surge com o intuito de introduzir na estrutura normativa migratória nacional os princípios fundamentais da Carta Magna Brasileira de 1988.

A lei de migração no seu artigo 1º expõe sua abordagem material demonstrando que “dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante”³⁰. Da leitura, entende-se que a lei não versa exatamente sobre o tema refugiados, visto que nela está empregada a designação abrangente de “migrante”, terminologia que compõe uma identidade com os direitos humanos, e faz prevenir a discriminação que outrora estava presente na lei anterior (GONÇALVES, 2019, p.42).

A lei 13.445/2017, deve ser analisada de forma complementar com o Estatuto dos Refugiados, associando um ao outro para extrair o melhor resultado, a lei migratória esclarece no seu artigo 2º que, “esta lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares”³¹.

Como também, dispõe seu artigo 121 que “na aplicação desta Lei, devem ser observadas as disposições da Lei nº 9.474, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio”³².

No que diz respeito às orientações consagradas internacionalmente sobre direitos humanos, a lei 13.445/2017 é altamente bem alinhada e consoante com os ditames internacionais, alcança outro patamar quando comparada com o Estatuto do

³⁰ BRASIL. Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm Acesso em: 07 set. 2019.

³¹ BRASIL. Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017

³² Idem, 2017

Estrangeiro, ao aplicar de forma expressa, princípios de tratamento contra a expulsão, contra a xenofobia, apoio ao tratamento igual para todos, repúdio a prática discriminatórias (GODIM, 2021, p.89). O artigo 3º da lei de migração enuncia que a política migratória Brasileira é orientada por princípios, dentre eles estão:

I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III – não criminalização da migração; VI – acolhida humanitária; [...] XI – acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XVII – proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; [...] XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Com efeito, a lei Brasileira sobre migração aplica os fundamentos do artigo 5º da Constituição Federal para estruturar o texto do seu artigo 4º, garantindo ao migrante no território nacional, com paridade de direitos em relação aos cidadãos nacionais “a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade”. Desta maneira combina a igualdade sobre o imigrante com uma gama de direitos garantidos pela Constituição Federal, aliados ao Estatuto dos Refugiados (GONÇALVES, 2019, p.40).

Segue o teor de alguns desses direitos do artigo 4º da lei 13.445/2017:

I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; IV – medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; [...] IX – amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; X – direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; [...] XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XII – isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; XV – direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência.

A lei de migração no seu artigo 45 no parágrafo único, instaura que “ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”. Ao interpretar o mencionado artigo em

conjunto com os princípios constitucionais, compreende-se a tentativa do Estado em executar uma política migratória aliada aos direitos humanos, se comparado com a antiga fórmula arcaica e violadora de direitos, atribuída a política restritiva presente outrora no nosso país.

Outra ferramenta garantidora de uma migração digna e que está presente na lei, é a possibilidade de emissão do visto temporário objetivando o ambiente de acolhida humanitária de acordo com o (art. 30, inciso I, alínea c); caso seja inviável o reconhecimento da condição de refugiado, conforme (inciso II, alínea e); essa inviabilidade é decorrente do não preenchimento das exigências básicas para a concessão. A autorização de residência é concedida enquanto durar o processo de pedido de proteção, segundo o § 4 do artigo 30.

A lei privilegia a recepção humanitária ao apátrida ou ao nacional de qualquer país (esse pode ser entendido como o imigrante), em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental, ou de grave violação de direitos humanos, ou em outras circunstâncias. Nesses termos estabelece o artigo 14, § 3º.

Em regra, a lei prioriza o acolhimento, porém, também abre margens com exceções para retirar do território Brasileiro o imigrante ou visitante. São ações de caráter compulsório que resultam de casos em que a migração acontece rodeada de irregularidades ou de elementos que venham a impedi-la de se concretizar, caso algo desse tipo ocorra, o indivíduo será expulso, deportado ou repatriado. No entanto, mesmo que a migração possua traços de irregularidade, é proibida a execução de medidas imperativas, quando há indícios que poderá expor a pessoa ao risco de vida.

O direito ao acolhimento de migrantes e refugiados é um compromisso firmado pelo ordenamento jurídico Brasileiro associado aos princípios instituídos pelo direito internacional. Essa conduta ficou evidenciada pela decisão da ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, ao homologar acordo em novembro de 2019 envolvendo a União e o Estado de Roraima, determinando que o governo federal continuasse encaminhando os refugiados e imigrantes venezuelanos para outros estados até quanto durasse a crise humanitária no país vizinho³³.

A medida fez parte da Ação Cível Ordinária (ACO) nº 3121, em que a ministra indefere em grau de tutela provisória o pedido ajuizado pelo Estado de Roraima contra

³³ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431291> acesso em: 8 de set 2021

a União, de fechamento das fronteiras do Brasil com a Venezuela, que buscava dificultar a entrada de refugiados que fugiam da crise econômica e política que assolava aquele país. Segue parte do teor da decisão da tutela provisória:

FLUXO MIGRATÓRIO MISTO. VENEZUELA-BRASIL. SITUAÇÃO DE REFÚGIO LATO SENSU. CONFLITO FEDERATIVO. ESTADO DE RORAIMA. UNIÃO. FECHAMENTO DE FRONTEIRA. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. INDEFERIMENTO. Trata-se de ação cível ordinária ajuizada pelo estado de Roraima em face da união, em que requerida a concessão de tutela antecipada para; (c) compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil. A legislação doméstica reconhece, repito à exaustão, na esteira da comunidade internacional, os direitos específicos e as necessidades particulares de refugiados e outras pessoas que necessitam de proteção internacional. Nessa linha, dispõe o art. 8º da Lei nº 9.474/1997 que **“o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”**. É fundamental, portanto, que as vias de entrada não sejam de tal modo impermeáveis a ponto de tornar-se letra morta a obrigação de non-refoulement [..]. No marco do Estado democrático de direito, as soluções disponíveis à solução de crises restringem-se àquelas compatíveis com os padrões constitucionais e internacionais de garantia da prevalência dos direitos humanos fundamentais, sob pena de violação do art. 4º, II e IX, da Constituição da República.

Diante do que foi apresentado entende-se que é de suma importância a consolidação da proteção dos refugiados no âmbito nacional como também internacional, aliado ao respeito sobre as determinações da comunidade especializada no assunto, principalmente nesse momento singular em que passa a humanidade, diante da destruição de tantas vidas e famílias vítimas da Covid-19. O que já era delicado se tornou mais frágil ainda com a crise sanitária pandêmica somada as crises humanitárias, econômicas e políticas que assolam o mundo inteiro.

4 A PROBLEMÁTICA ENFRENTADA PELOS REFUGIADOS E IMIGRANTES DIANTE DA PANDEMIA DO COVID-19

O secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, fez o alerta em junho de 2020 que: “refugiados e migrantes enfrentam três crises de uma só vez, primeiro uma crise de saúde, à medida que são expostos ao vírus em contextos de grandes

aglomerações onde o distanciamento social é um luxo impossível, somado a crise envolvendo o aspecto socioeconômico e de proteção” (ACNUR, 2020)³⁴.

A devastação global à saúde humana causada pelo vírus Sars-Cov-2, transmissor do COVID-19, oriundo da China, fez com que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarasse a pandemia, no dia 11 de março de 2020 (UNASUS, 2020)³⁵.

Os problemas sociais e econômicos ficaram muito mais evidentes com o surgimento da crise pandêmica e, sobre os refugiados, a realidade recaiu de forma muito mais difícil, pois encontrar um lugar seguro e que lhe garanta a saúde para viver se tornou mais um problema, dentre tantos enfrentados por essas pessoas.

Nesse capítulo, serão abordados os desafios enfrentados pelos refugiados e imigrantes diante do cenário pandêmico.

O caso de violação de direitos decorrente do fechamento de fronteiras durante a pandemia, o vírus e a vulnerabilidade social e econômica de refugiados e imigrantes e o princípio da dignidade da pessoa humana aplicado ao refugiado serão temas de análise, além do projeto de lei 2699/20 que trata de medidas emergenciais de regularização migratória durante a pandemia.

4.1 O fechamento de fronteiras durante a pandemia

A proliferação do vírus Sars-Cov-2, transmissor do COVID-19, vem transformando a vida da população mundial, desde o fim do ano de 2019. Vidas foram ceifadas, pessoas perderam seus empregos, o distanciamento social e isolamento geraram incertezas, o uso de máscaras e álcool, passaram a fazer parte do cotidiano da população.

Para os refugiados, que representam uma parcela específica e por muitas vezes esquecida da sociedade, essas medidas sanitárias estão fora de sua realidade e longe de serem cumpridas, colocando em xeque a saúde desses vulneráveis.

De acordo com os dados do Relatório Tendências Globais (ACNUR, 2019, p. 2), cerca de 79, 5 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar do seu Estado de origem, até o fim do ano de 2019, período correspondente ao início da pandemia; 68%

³⁴ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/06/03/refugiados-e-migrantes-enfrentam-tres-criises-de-uma-so-vez-alerta-secretario-geral-da-onu/> acessado em: 11 de set 2021

³⁵ Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus> acessado em: 13 set 2021

eram originários de apenas 5 países em que 3,7 milhões eram deslocados venezuelanos e, dentre os números estavam os sírios com 6,6 milhões, afegãos 2,7 milhões, sul-africanos 2,2 milhões e os provenientes do Mianmar chegavam a 1,1 milhão.

Esses números aumentaram no período da pandemia, de acordo com os dados mais recentes do Relatório Tendências Globais (ACNUR, 2021, p. 2), até o final do ano de 2020, cerca de 82,4 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar em todo o mundo, o maior número registrado até hoje pelas pesquisas, 68% continuam sendo originários de apenas 5 países e, em relação aos venezuelanos, houve um aumento para 4 milhões de deslocados enquanto os sírios superaram a marca de 6,7 milhões.

Crises humanitárias envolvendo refugiados e migrantes são recorrentes na história mundial, como nesse registro de refugiados órfãos num orfanato em Kiev, na Ucrânia, que recebia crianças sobreviventes do antissemitismo, em maio de 1920.

Após a Guerra Civil Russa, os territórios disputados do antigo império Russo passaram por inúmeros ataques das forças polonesas, bolcheviques e ucranianas. Esse período foi marcado por inúmeras agressões antissemitas (pogroms), somadas a doenças e períodos de fome, em que a Ucrânia se viu repleta de milhares de crianças órfãs ou sem teto (BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL, 2021)³⁶.



Figura 2: Refugiados órfãos em orfanato em Kiev, na Ucrânia 1920.
Fonte: Biblioteca digital Mundial

³⁶ Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/17330/#q=refugiados+> acessado em: 13 de set 2021

É interessante destacar que, atualmente, o maior orfanato do mundo é específico para crianças refugiadas sírias, e está localizado no sul da Turquia (CENTRO SCALABRIDIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS, 2019)³⁷.

De acordo com dados do ACNUR, metade da estimativa atual de refugiados do mundo é constituída por crianças (ACNUR, 2021)³⁸.



Figura 3: Orfanato para crianças refugiadas sírias. Fonte: Migra Mundo

Mesmo diante da realidade crescente do elevado número de deslocados no mundo, parece que as autoridades políticas esqueceram daqueles que precisam cruzar as fronteiras para procurar amparo em outros países.

Essa situação nos leva a analisar como refugiados e migrantes estão superando uma das maiores crises sanitárias da história do mundo, uma vez que, para quem vive em situação de risco, não existe o momento certo para deixar seu Estado em busca de uma vida digna, não se pode esperar o vírus ir embora para poder migrar em segurança.

Os fluxos migratórios representam uma esfera potencialmente afetada pela pandemia. Logo no início da disseminação do vírus, países da América Latina adotaram a medida radical de fechar suas fronteiras, de acordo com publicação do dia

³⁷ Disponível em: <https://www.csem.org.br/noticias/menor-orfanato-do-mundo-e-voltado-para-criancas-refugiadassirias/#:~:text=Ap%C3%B3s%20dois%20anos%20de%20muito,capacidade%20para%20acessar%20990%20crian%C3%A7as>. Acesso em: 13 de set de 2021

³⁸ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/criancas/> acessado em 13 de set 2021

13 de março de 2020 da Agência Brasil de Comunicação³⁹, tornando impossível a passagem de estrangeiros pelas fronteiras.

É preciso entender que, diante do caos pandêmico, há pessoas que necessitam de acolhimento humanitário e refúgio. O que demonstra que o fechamento das fronteiras é uma violação de direitos e o mais adequado seria uma análise individual e focada em ações que protejam à saúde e à vida desses vulneráveis.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) é a agência das Nações Unidas responsável por cuidar de questões relacionadas à saúde, seu propósito é a elaboração de ações conjuntas entre todos os Estados, na elaboração de pesquisas, no cuidado com a saúde familiar, no aprimoramento do serviço médico e no combate a doenças que ultrapassem fronteiras (OMS BRASIL, 2021).

Nessas questões de doenças que vão além dos limites territoriais, pede-se que os Estados trabalhem de forma articulada com os demais para que os recursos sejam bem aplicados, evitando perdas e ganhando eficiência (RAMOS, 2020).

A OMS possui uma ferramenta para emitir o alerta aos Estados com o intuito de construir ações organizadas que correspondam a declaração de: “emergência de saúde pública de importância internacional”.

O termo é definido no Regulamento Sanitário Internacional da Assembleia Mundial da Saúde com as seguintes características: I- evento extraordinário II- por constituir risco de saúde pública para III- outro Estado por meio de IV- propagação internacional de doença que V- por potencialmente requerer uma resposta internacional coordenada (CARMO, PENNA, OLIVEIRA, 2008)

Traçando uma linha do tempo, a “gripe suína” AH1N1, surgida no ano de 2009, foi a primeira declaração de emergência internacional. A segunda, reconhecida pela OMS como um caso atípico, foi o vírus da pólio, declarado em 2014, após quase ser eliminado durante o século XX. O vírus ebola surge como a terceira emergência, em 2014, e, posteriormente, em 2018. O quarto momento de declaração de emergência aconteceu, em 2016, e teve como principais prejudicados os brasileiros acometidos pelo vírus Zika (OMS BRASIL, 2021). A sexta declaração de emergência sobre saúde pública de âmbito internacional, foi referente ao COVID-19 e deu-se, no dia 30 de janeiro de 2020.

³⁹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/paises-fecham-fronteiras-para-evitar-propagacao-do-coronavirus>. Acesso em: 15 de set 2021

Naquele momento de proliferação, a OMS registrou mais de 7 mil casos de infectados pelo vírus, em 19 países, advindo da China através de contaminação humana⁴⁰. A OMS declarou oficialmente a realidade de pandemia global, no dia 11 de março de 2020, através do pronunciamento do diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom, o diretor advertiu que, naquele momento haviam 118 mil infectados, em 114 países e que 4.291 pessoas infelizmente não resistiram ao vírus⁴¹.

O primeiro diagnóstico no Brasil do COVID-19 foi registrado, no dia 26 de fevereiro de 2020 e a primeira vítima, em 17 de março de 2020⁴².

Imediatamente após a declaração de emergência sanitária emitida pela OMS, o Brasil elaborou medidas de âmbito normativo. No dia 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde publicou a portaria número 118/2020⁴³, o teor do documento declarava “emergência em saúde pública de importância nacional”, decorrente da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCov). No seu artigo 2º, criou o centro de operações de emergências em saúde pública como instrumento nacional de gestão coordenada.

Ao mesmo tempo, em 6 de fevereiro de 2020, foi elaborada a lei nº 13.979, conhecida como “Lei de quarentena” e o seu conteúdo versava sobre ações para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Em seguida, o decreto legislativo nº 06/2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública em todo o território nacional, com efeito até 31 de dezembro de 2020, para viabilizar a realização de providências de valor econômico elevado.

Essa explanação preliminar serve para localizar o estado normativo de perfil extraordinário em que o Brasil passou no primeiro semestre do ano de 2020, aplicando medidas excepcionais em variadas áreas de atuação, gerando forte impacto negativo e violações de direitos humanos em relação aos refugiados e migrantes, que tentavam

⁴⁰ Declaração disponível em: [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acessado em 14 de set 2021

⁴¹ Declaração disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51842518> acesso em: 14 de set 2021

⁴² Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-02/ministerio-da-saude-confirma-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil>. Acessado em: 14 de set de 2021

⁴³ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-%20de-2020-241408388>. Acessado em 14 de set 2021

naquele momento, atravessar a fronteira brasileira em busca de melhores condições de vida.

Sobre a política brasileira de recepção da população migrante e refugiada, desde a primeira declaração de emergência sanitária emitidas pela OMS, o governo Brasileiro vem aplicando de forma sucessiva, determinações de fechamento de fronteiras, proibindo a entrada de não nacionais (com mínimas ressalvas), em especial, de forma taxativa e discriminatória a proibição de inserção de venezuelanos no Brasil.

Analisando, através da ótica jurídica, e de acordo com (RAMOS, 2020, p.111) “a designação do ‘fechamento de fronteiras’ significa restrição temporária e excepcional da entrada de não nacionais no Brasil. Tal regime não é aplicado a brasileiros, mesmo residentes fora do país”. Conforme a compreensão ampliada do dispositivo constitucional que proíbe a pena de banimento, artigo 5º, inciso XLVII- não haverá penas: [...] d) de banimento.

A Portaria Interministerial nº 132, de 22 de março de 2020, proibiu a entrada no Brasil, pela via terrestre, de estrangeiros vindos da República do Uruguai, com algumas exceções⁴⁴.

Posteriormente, no dia 26 de março de 2020, o governo emite a Portaria Interministerial nº 47, que vetava a entrada de estrangeiros no Brasil via transporte aquaviário. As únicas possibilidades, excepcionalmente aceitas, foram as contidas no artigo 5º da portaria, que autorizavam o desembarque somente para assistência médica ou para conexão de retorno aéreo ao país de origem. Foram poucas às exceções de restrição de entrada à situação familiar, havendo limitações substanciais⁴⁵.

As sucessões de portarias contendo determinações de manutenção sobre o fechamento das fronteiras continuaram sendo editadas. Em 27 de março de 2020, foi publicada a Portaria Interministerial nº 152, em que, no seu artigo 2º, restringiu a entrada no país de estrangeiros, por via aérea, independentemente de sua nacionalidade, contendo as exceções já citadas⁴⁶.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-132-de-22-de-marco-%20de-2020-249098650>. Acessado em: 14 de set 2021

⁴⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-47-de-26-de-marco-de-2020-249861855>. Acessado em: 14 de set 2021

⁴⁶ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-152-de-27-de-marco-de-2020-250060288>. Acessado em: 14 de set 2021

Em 31 de março de 2020, a Portaria nº 158, vetou a entrada de estrangeiros por rodovias ou meios terrestres, oriundos da Venezuela, o que mais uma vez configurou violação de direitos humanos que diretamente atingiu refugiados e migrantes que não teriam outra via segura para entrar no Brasil a não ser à terrestre.

O documento aborda outra grave discriminação contra o estrangeiro que possui residência estável no país⁴⁷, que segundo Ramos (2020, p.111), “foi a única portaria de fechamento de fronteira que negou acesso ao país ao não nacional com residência permanente no Brasil”.

Em 2 de abril de 2020, a Portaria nº 8, proibiu pelo prazo de trinta dias, a entrada no país, através de vias terrestres ou rodoviárias, de estrangeiros oriundos de tais países, conforme o artigo 1º, são eles: I- Argentina, II- Bolívia, III- Colômbia, IV- Guiana Francesa, V- Guiana, VI- Paraguai, VII- Peru e VIII- República do Suriname. Adicionado as exceções contidas na portaria nº 132 em que restringe a entrada de pessoas vinda do Uruguai⁴⁸.

Devido ao agravamento na proliferação do vírus e conseqüentemente o aumento do número de pessoas infectadas aconteceram sucessivas revogações de portarias direcionadas a transportes especiais ou a países definidos, através da elaboração de “regime jurídico único” de bloqueio de fronteiras (CARVALHO RAMOS, 2020, p.112).

As revogações foram as seguintes: em 24 de abril de 2020, a Portaria nº 201 revogou a Portaria nº 47, e estabeleceu no seu artigo 2º: a proibição de entrada de migrantes no Brasil através de desembarque em porto ou ponto do território brasileiro por meio aquaviário, não importando qual seja a nacionalidade do migrante, somado às exceções já expostas⁴⁹.

Em seguida, no dia 28 de abril de 2020, a Portaria nº 203 extinguiu a portaria nº 152, seu conteúdo determinou a restrição de entrada no Brasil, por via aérea, de estrangeiros, independentemente de sua nacionalidade⁵⁰.

⁴⁷ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>. Acessado em: 14 de set 2021

⁴⁸ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-8-de-2-de-abril-de-2020-250915950>. Acessado em: 14 de set 2021

⁴⁹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-201-de-24-de-abril-de-2020-253830730>. Acessado em: 14 de set 2021

⁵⁰ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-203-de-28-de-abril-de-2020-254282950>. Acessado em: 14 de set 2021

No dia 29 de abril de 2020, a Portaria de número 204, extinguiu a Portaria nº 158 (que estabeleceu a restrição de acesso aos Venezuelanos), também revogou a Portaria nº 132 e a de nº 8, proibindo a entrada no país, por via terrestre, de qualquer estrangeiro, não importando qual seja sua nacionalidade⁵¹.

Em 22 de maio de 2020, foi publicada a portaria nº 255, seu conteúdo revogou através do seu artigo 10, as portarias nº 201, nº 203, nº 204⁵². Como também uniformizou a prática de fechamento das fronteiras do Brasil, concentrando num único documento a proibição de acesso de estrangeiros ao país por vias terrestres, aéreas, rodoviárias, ou aquaviários, por trinta dias (CARVALHO RAMOS, 2020, p.113).

A portaria nº 319, elaborada em 20 de junho de 2020, prolongou o período de bloqueio das fronteiras do Brasil com outros países vizinhos⁵³, sem fazer qualquer menção sobre modificação na portaria nº 255, que uniformizou o sistema de limitação a entrada de não nacionais no país.

De acordo com Ramos (2020)⁵⁴, o regime jurídico adotado para o fechamento das fronteiras brasileiras prosseguiu da seguinte forma.

Sucessivas portarias foram publicadas após a promulgação da lei nº 13.979/20 que trata de assuntos emergenciais ligados a pandemia no país, até a publicação da portaria nº 255 que unificou o sistema e criou o referencial infralegal do “fechamento de fronteiras” (CARVALHO RAMOS, 2020, p 113).

Em 26 de agosto de 2020 foi publicada a portaria nº 419, que continuou a proibir a entrada no Brasil de estrangeiros, independente de qual Estado fosse proveniente, por via aquaviária, rodovias ou meio terrestre, mas liberou o acesso através do transporte aéreo. Posteriormente essa portaria foi renovada, conservando a entrada no Brasil via transporte aéreo, com as publicações das seguintes portarias em sequência, ainda no ano de 2020: portaria nº 456 em setembro, nº 470 e nº 478 em outubro, nº 518 em novembro, nº 615 e nº 630 em dezembro.

Diante do agravamento dos casos e o surgimento de uma variante do vírus no Reino Unido, no dia 23 de dezembro, foi publicada a portaria nº 648, em que

⁵¹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-204-de-29-de-abril-de-2020-254499736>. Acessado em 14 de set 2021

⁵² Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133>. Acessado em: 14 de set 2021

⁵³ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-319-de-20-de-junho-de-2020-262502191>. Acessado em: 14 de set 2021

⁵⁴ Professor da faculdade de Direito da USP- Integrante-coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Faculdade de Direito da USP

estabeleceu o rechaço de voos oriundos da Grã-Bretanha, Irlanda e Reino Unido, que tinham como destino o Brasil, porém, conservou o acesso de voos que vinham de outros países, e manteve as proibições relacionadas aos meios de transporte terrestres (AGÊNCIA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2020)⁵⁵.

O embasamento legal usado pelo governo para adotar tais proibições, situa-se na Lei nº 13.979/20, “lei da pandemia”, no seu artigo 3º, inciso VI, que autoriza a tomada de medidas de restrições excepcionais de acesso ao país por rodovias, portos ou aeroportos, para o enfrentamento da pandemia.

De acordo com o estudo elaborado por Ramos (2021, p.35), o regime restritivo de acesso ao Brasil pelas fronteiras pode ser analisado por quatro perspectivas, a saber: I- limitações subjetivas gerais, II- limitações subjetivas especiais, III- limites objetivos, IV- sobre as sanções.

As limitações subjetivas gerais, por previsão constitucional, não podem ser aplicadas ao brasileiro, não se aplicam aos imigrantes com residência definitiva ou que possua carteira de identidade específica para estrangeiro; por aplicação do método da analogia, não se aplicam ao estrangeiro que esteja prestando serviço à organismo internacional; também não se aplicam ao passageiro em trânsito internacional desde que dentro do aeroporto; [...] ao estrangeiro reconhecido pelo Estado brasileiro; [...] ao estrangeiro, cônjuge, curador, pai, filho ou companheiro de brasileiro [...] à pessoa com autorização governamental específica de acesso ao Brasil em virtude de interesse público ou ação humanitária (CARVALHO RAMOS, 2021, p.50)

Já as limitações subjetivas especiais são impostas ao acesso pela fronteira com a Venezuela, consoante a portaria nº 648 de 2020, em seu artigo 4º parágrafo único, os casos de autorização de acesso ao estrangeiro que possuam residência permanente ou que detenham registro nacional migratório, assim como seu cônjuge, companheiro, curador, pai ou filho de brasileiro, não devem serem aplicadas aos imigrantes oriundos da Venezuela (CARVALHO RAMOS, 2021, p. 50-51).

A respeito dos limites objetivos, todos os meios de transporte foram atingidos pelo fechamento das fronteiras, até o momento da liberação do transporte aéreo. Entretanto, não foram afetados (CARVALHO RAMOS, 2021, p.51);

⁵⁵ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-12/brasil-proibe-voos-vindos-do-reino-unido-e-irlanda-do-norte>>. Acessado em: 15 de set 2021

- a) ações humanitárias desempenhadas nas fronteiras, desde que autorizadas pelos órgãos sanitários.
- b) O trânsito de residentes ligados as fronteiras em cidades-gêmeas, desde que apresentado o documento que comprove a condição.
- c) Liberdade de trânsito relacionado ao transporte rodoviário de cargas, mesmo que o condutor do veículo não preencha os requisitos do artigo 4º da lei nº 13.979/20.
- d) Deslocamento e desembarque de cargas, exceto o desembarque de tripulação, quando necessitar de tratamento médico, ou para realizar conexões de retorno ao Estado de origem pertinente à encerramento de contrato trabalhista.
- e) Realização de traslado aéreo ou fluvial de cargas.
- f) Pouso para reabastecimento, observado a proibição de desembarque de passageiros provenientes dos países restringidos por lei.
- g) Acesso de tripulação marítima estrangeira, desde que possua registro internacional e seja autorizado pela Polícia Federal, para o desempenho de atividade a bordo de embarcação localizada em águas jurisdicionais.

Sobre as sanções, tem-se que o regime jurídico de fechamento das fronteiras nacionais insere sanções de mobilidade ao seu descumprimento, em que se encontram unificadas no texto da Portaria nº 255, somadas ao cumprimento das medidas cabíveis no âmbito civil, penal e administrativo.

As sanções impostas são (CARVALHO RAMOS, 2021, p.51):

- a) Repatriação ou deportação imediata
- b) Inabilitação do pedido de refúgio.

Percebe-se que o fechamento das fronteiras evidenciou uma política discriminatória e violadora de direitos humanos já consolidada pela comunidade internacional. Houve desrespeito ao movimento migratório pautado pela lei nº 13.445/17, o Direito Internacional que determina aos Estados o dever de acolhida e refúgio, e à lei nº 9.474/97 (Estatuto dos Refugiados).

Como já apresentado, no capítulo primeiro, o Brasil recepcionou o Estatuto dos Refugiados de 1951 e, em 1997, promulgou a Lei nº 9.474 que estabelece o regime normativo do refúgio no território brasileiro. Esses documentos estão alicerçados no princípio do *non-refoulemen* que proíbe a expulsão de refugiado para o Estado onde

sua vida, liberdade ou integridade física possa ser colocada em risco (artigo 37 Lei nº 9.474/97).

A deportação imediata como sanção, inserida nas portarias, viola o princípio do *non-refoulement* que também é reconhecido pelo Estatuto dos Refugiados de 1951, no seu artigo 33, outros documentos de proteção aos refugiados recepcionados pelo Brasil também apresentam o princípio em destaque. Como por exemplo, o Pacto de San José da Costa Rica de 1969, tratado internacional sobre direitos humanos que traz o princípio da *não-devolução* no seu artigo 22.8, aduzindo que:

Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas (PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA DE 1969,).

O ordenamento jurídico brasileiro, estabelece no artigo 7º do Estatuto dos Refugiados que:

O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível (BRASIL, 1997)⁵⁶.

Novamente a lei brasileira faz referência ao princípio do *non-refoulement*, no parágrafo 1º do artigo 7º do referido Estatuto, dispondo que sobre o migrante ou refugiado “em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política” (BRASIL, 1997).

A jurisprudência internacional sobre direitos humanos compartilha de entendimento equivalente, através da Opinião Consultiva nº 25 de 2018 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a matéria do asilo e refúgio na América Latina.

Para Vasconcelos e Silva Júnior (2020)⁵⁷, “as opiniões consultivas são um prenúncio de posicionamento futuro da Corte IDH em caso concreto, além de servir

⁵⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm> Acessado em: 16 de set 2021

⁵⁷ Disponível em: <<https://nidh.com.br/oc25/>> Acessado em: 16 de set 2021

para dar maior grau de concretude ao direito e conferir maior segurança jurídica ao ente solicitante”.

A Opinião Consultiva nº 25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece o princípio do *non-refoulement* da seguinte maneira (2018, p. 64):

4. o princípio de não repulsão é aplicável por qualquer pessoa estrangeira, incluindo aqueles que buscam proteção internacional, sobre a qual o Estado em questão está exercendo autoridade ou está sob seu controle efetivo, independentemente de se situar no território terrestre, fluvial, marítimo ou aéreo do Estado. [...] é garantia de vários direitos humanos inderrogáveis, uma vez que é precisamente uma medida cujo objetivo é preservar a vida, liberdade ou integridade da pessoa protegida.

A Corte estabelece também inúmeras obrigações derivadas do princípio do *non-refoulement*, entre eles o caráter *erga omnes* na aplicação dos direitos humanos (OPINIÃO CONSULTIVA Nº 25 DA CORTE IDH, 2018, p.57 e 63):

179. O Tribunal definiu como parte integrante do direito de solicitar e receber asilo a obrigação do Estado de não devolver de forma alguma uma pessoa a um território em que esteja em risco de perseguição. Com efeito, o princípio do *non-refoulement* constitui a pedra angular da proteção internacional dos refugiados e requerentes de asilo e foi codificado no Artigo 33.1 da Convenção de 1951. O princípio de não repulsão nesta área foi reconhecido como uma norma costumeira do Direito Internacional vinculativa para todos os Estados, sejam ou não partes da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967.

199. Por último, a Corte recorda que o dever de cooperação entre os Estados na promoção e observância dos direitos humanos é uma norma de caráter *erga omnes*, na medida em que deve ser cumprida por todos os Estados, e de caráter vinculante no direito internacional. Com efeito, o dever de cooperação constitui uma norma consuetudinária de direito internacional, cristalizada no artigo 4.2 da Resolução nº 2625 de 24 de outubro de 1970 da Assembleia Geral das Nações Unidas, referente à “Declaração de Princípios de Direito Internacional relativa às relações de amizade e cooperação entre Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas”, que foi aprovada por unanimidade pelos Estados Membros. Nesta medida, o Tribunal considera que, de acordo com o mecanismo de garantia coletiva subjacente à Convenção Americana, cabe a todos os Estados do Sistema Interamericano cooperar entre si para o cumprimento de suas obrigações internacionais, tanto regionais como universais.

A jurisprudência internacional conclui que a obrigação de acolhimento ao solicitante de refúgio ou asilo possui caráter *erga omnes*, conecta internacionalmente os Estados, seja qual for a hipótese (inclusive asilo diplomático) e o estado de acolhida tem a responsabilidade de não devolver, seja qual for a terminologia imprimida (expulsão, deportação ou rechaço), uma pessoa a outro território em que sua vida,

liberdade ou segurança estejam submetidas a sofrer violações (CARVALHO RAMOS, 2021, p.52):

A Opinião Consultiva nº 21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre direitos e garantias de crianças migrantes e/ou que necessitam de proteção internacional, expressa a proibição de expulsar uma criança a um Estado quando sua vida, liberdade ou segurança estejam em risco de violação por razão de (2014, p. 88):

I- Perseguição ou ameaça de perseguição odiosa contra elas, II- violência generalizada ou, III- violações massivas aos direitos humanos, entre outros, assim como para um Estado onde, IV- corra o risco de ser submetida a tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. V- ou a um terceiro Estado a partir do qual possa ser enviada a outro Estado onde possa correr estes riscos.

O caso do fechamento das fronteiras do Brasil e as determinações punitivas de inabilitação de pedido de refúgio e deportação imediata, configuram verdadeiras agressões sobre o direito ao acolhimento dos refugiados e migrantes, defendido pelos tratados internacionais apresentados nesse trabalho e pela Lei do refúgio nº 9.474/97.

Desrespeita também a política migratória defendida pela Lei nº 13.445/2017, que no seu artigo 3º, inciso VI, reproduz o preceito do acolhimento humanitário, em sintonia com a Constituição Federal de 1988 e os instrumentos internacionais relacionados com a matéria.

Parecer Jurídico- Sanitário contrário ao fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da covid-19.

O doutor Eliseu Waldman, médico, professor doutor da Faculdade de Saúde Pública da USP e Fernando Aith, advogado, professor titular da Faculdade de Saúde Pública da USP e diretor do núcleo de pesquisa de direito sanitário da USP foram consultados pela Conectas Direitos Humanos⁵⁸ para elaborar parecer jurídico-sanitário sobre as diversas portarias de fechamento de fronteiras publicadas pelo Governo Federal durante o ano de 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19.

⁵⁸ Organização não governamental brasileira, fundada em 2001 em São Paulo. Tem como missão efetivar e ampliar os Direitos Humanos e combater as desigualdades para construir uma sociedade justa, livre e democrática.

Através do estudo da legislação e análise de dados, o parecer apresenta as seguintes conclusões contrárias ao fechamento das fronteiras (WALDMAN E AITH, 2020, p. 37,46,47):

A partir do momento que temos a transmissão sustentada e, especialmente, quando a mesma se dissemina para todas as regiões de um país, atingindo inclusive, cidades de médio e pequeno porte, as medidas sanitárias de fechamento de portos, aeroportos e de fronteiras terrestres perdem boa parte de sua eficácia e deixam de ser a melhor solução para o controle da epidemia. Nessa fase o mais indicado são as medidas de mitigação da pandemia que, sinteticamente, se resumem a distanciamento social, medidas de higiene pessoal e, sempre que possível, testagem em massa dos contatos de casos confirmados para o rastreamento e identificação de novos casos entre os mesmos (2020, p.37).

O fechamento das fronteiras terrestres é desmensurado e desdotado de lógica de controle epidemiológico adequado. Tal fato se torna bastante evidente quando verificamos, no Art. 7º da Portaria 615/2020 que “as restrições de que trata esta Portaria não impedem a entrada de estrangeiros no País por via aérea, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro. Se os estrangeiros podem entrar por via aérea respeitadas algumas condições, o mesmo tratamento poderia ser dado para os estrangeiros que estejam ingressando por via terrestre (2020, p.37).

Nesse sentido, as discriminações aos venezuelanos apresentadas nos Arts. 3º e 4º da Portaria 615/2020 não encontram qualquer razão de saúde pública baseada em evidências científicas e nas boas práticas de controle e mitigação da Covid-19 (2020, p.46).

Vale lembrar que a primeira salvaguarda prevista pela lei de quarentena é a de que as medidas para enfrentamento da ESPII “somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública” (art. 3º § 1º), (2020, p. 47).

No que se refere às discriminações feitas aos estrangeiros venezuelanos, as medidas preconizadas pela Portaria 615/2020, que repetem as medidas que vêm sendo preconizadas em todas as Portarias anteriores sobre fechamento das fronteiras terrestres e aquaviárias do Brasil, mostram-se inconstitucionais, por violarem os princípios da isonomia (Art. 5º, caput) e da finalidade dos atos administrativos (Art. 37 da CF), que deve ser sempre o interesse público. A discriminação aos venezuelanos fere subsidiariamente, nesse sentido, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, básicos do direito administrativo e que dão contornos aos princípios constitucionais da motivação, finalidade e transparência dos atos da Administração Pública (Art. 37 da CF), (2020, p.47).

A Portaria, tal qual vem sendo redigida, também viola o artigo 32 do Regulamento Sanitário Internacional - RSI, que prevê que os Estados Partes têm a obrigação de minimizar “qualquer incômodo ou angústia associado a medidas restritivas”, tratando todos os viajantes com cortesia e respeito (2020, p. 47).

Recentemente, foi publicada a portaria nº 655 de 23 de junho de 2021, nela fica autorizada (de forma implícita), no seu artigo 4º, inciso II, a livre circulação de venezuelanos entre o tráfego fronteiro de cidades “gêmeas”, nesse caso trata-se da passagem entre a cidade de Pacaraima, em Roraima e a cidade Venezuelana de Santa Helena Uairém. Porém, a portaria mantém a restrição de entrada no país para estrangeiros, independente da nacionalidade, pelas vias terrestres, rodoviárias ou transporte aquaviário, artigo 2º da portaria nº 655⁵⁹.

Devido à grave instabilidade que vem sofrendo o Afeganistão pelo retorno do domínio do Talibã naquele território, no dia 3 de setembro de 2021, o governo publicou a portaria nº 24 em que autoriza a concessão de visto temporário pelo prazo de cento e oitenta dias (Art. 2º §1) para os afegãos.

As decisões anteriores sobre fechamento das fronteiras não foram mencionadas na portaria nº 24, sendo assim, permanecem conservados os bloqueios.

Em recente pronunciamento na ONU, o presidente Jair Bolsonaro, especificou que o visto será aplicado a “cristãos, mulheres, crianças e juizes” do Afeganistão, a declaração contraria a portaria do próprio governo, além de criar novos entraves para a efetivação da proteção a nível universal (MIGRA MUNDO, 2021)⁶⁰

As portarias implementadas, desde o início da pandemia, de proibição à entrada de estrangeiros, especificamente os nacionais Venezuelanos, expressam um forte viés ideológico do governo, baseado em razões sanitárias. Essas proibições abriram espaço para uma política migratória abusiva e discriminatória em relação ao movimento migratório de povos vizinhos do Brasil, especificamente sobre os Venezuelanos (SERRA E AMORIM, 2021).

Essas ações governamentais foram altamente criticadas pela sociedade civil, por representantes da academia e por grupos de imigrantes. Além das proibições de trânsito pela fronteira, foram estabelecidas penalidades de conteúdo inconstitucional ao não cumprimento das Portarias. Como por exemplo, a inabilitação do pedido de refúgio, a deportação imediata e a imposição administrativa, penal e civil. Destaca-se que essas ações estiveram vigorando por um período de um ano e três meses (parte delas ainda estão em vigor), mesmo não havendo na legislação punição desta

⁵⁹ Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155>. Acessado em: 14 de set 2021

⁶⁰ Disponível em: <https://migramundo.com/na-onu-bolsonaro-diz-que-visto-humanitario-do-brasil-sera-para-afegaos-cristaos-mulheres-criancas-e-juizes/>. Acessado em: 21 de set 2021

natureza, o que caracteriza violação ao devido processo legal (SERRA E AMORIM, 2021).

Ainda que a nova Portaria reduza a rigidez sobre as fronteiras em relação somente à Venezuela, a mesma não determina expressamente a sua total reabertura. Além do mais, a redação da Portaria contém lacunas, ambiguidades e pontos obscuros (SERRA E AMORIM, 2021).

Conserva o fechamento das fronteiras e a proibição de acesso ao Brasil pelo meio terrestre e aquaviário a qualquer estrangeiro, com a exceção já citada, somado às punições também já mencionadas.

É evidente a violação de direitos humanos advinda das imposições das Portarias Governamentais, e a ofensa imposta sob o instituto do refúgio, ao desenvolver práticas que criam entraves ao pedido de proteção internacional.

As medidas resultantes da nova portaria são bem vindas, porém, chegaram muito tarde, é irreversível o prejuízo dos resultados negativos para a vida de grupos de refugiados e migrantes que tentaram encontrar um caminho para uma vida melhor durante mais de um ano de pandemia.

Como bem descreve (RAMOS, 2021, p.53): “na pandemia, o Brasil optou por erguer uma muralha, excluindo indiscriminadamente os não nacionais, mesmo os merecedores de refúgio e acolhida humanitária”.

Não há como desconsiderar os efeitos negativos da pandemia e as consequências da contaminação, por essa razão sugere-se que o Direito à vida e à saúde sejam equalizados em consonância com políticas restritivas razoáveis de trânsito internacional e que os migrantes e solicitantes de refúgio sejam reconhecidos pelo governo Brasileiro como sujeitos de direito, garantidos pela Constituição Federal de 1988, para que em outras situações de crise de saúde pública não sejam novamente violados.

O mais adequado para a recepção de migrantes e refugiados é a adoção das mesmas medidas utilizadas para qualquer outro nacional ou estrangeiro que possui residência permanente, (inclusive as medidas adotadas para aqueles que entram no Brasil pela via aérea): a testagem nas fronteiras e isolamento em quarentena para os já infectados. Tratamento médico através do Sistema Único de Saúde para aqueles que contraírem o vírus, assim como acontece com qualquer outro migrante ou solicitante de refúgio que ingressou no Brasil, antes da pandemia.

Outras medidas interessantes para a resolução das questões envolvendo a recepção de refugiados e migrantes no território brasileiro, principalmente no que tange a sua função laboral, são as recomendações apresentadas pelo projeto Política de Refúgio do Brasil Consolidada, elaboradas pela Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2017, p.101), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Tabela 1: Síntese de recomendações, medidas, desafios e capacidades da OIM.

Recomendações	Medidas necessárias	Desafios de implementação	Capacidades a serem aproveitadas
Otimizar a integração de refugiados em áreas de demandas de suas habilidades	Dotar o CONARE de maior orçamento, estrutura e quadro de funcionários	Limitação prática do CONARE à análise de processos e ações pontuais, sem estrutura para políticas maiores e de longo prazo	Instalações e funcionários já existentes em áreas relacionadas, após capacitação específica em migrações
Fomentar o empreendedorismo de imigrantes e refugiados com consultoria jurídica gratuita e oficinas de capacitação	Convocar municípios para receber quotas de refugiados com subsídios	Abarrotamento do CONARE com solicitações de refúgio infundadas	<i>Know-how</i> específico de migrações dos projetos locais no setor, como o CRAI
Incentivar a inclusão de refugiados no reaquecimento da economia local, ressaltando sua contribuição	Criar base de dados única para articular ações	Quadro de funcionários diminuto; dificuldade operacional por falta de pessoal e de posicionamento estratégico em todo o Brasil	Experiência com o Acordo de Residência do Mercosul
Promover a inserção	Criar categorias de vistos mais específicas e diversas		<i>Know-how</i> acumulado com a concessão de vistos facilitados para sírios e haitianos, porém aprimorado como visto humanitário de fato
	Aumentar a concessão de visto humanitário		
	Instalar mais postos de atendimento inicial nos polos de entrada		

laboral de refugiados:	
em condições dignas e protegidas legalmente	Oferecer subsídio para atrair empresas a locais com grande entrada de refugiados, bem como para incentivar refugiados
Incentivar empresas que empreguem imigrantes e refugiados ou que sejam dirigidas por eles	a abrir negócios em tais locais
	Criar canal de comunicação das prefeituras à União
	sobre suas demandas de mercado e possibilidades de colocação laboral
	Promover campanhas de conscientização de empregadores e trabalhadores brasileiros sobre o status de refugiado e sua valorização
	Oferecer incentivos fiscais e premiações para negócios liderados por proprietários refugiados e empresas que os contratarem com êxito.

Fonte: Projeto Política de Refúgio do Brasil Consolidada (OIM, 2017, p.101)

Defende-se que, não somente o Brasil, mas todos os Estados, devem elaborar políticas públicas que acolham de forma humanitária e não excluam. Deslocamentos em razão de crise de saúde mundial, perseguição odiosa, guerras, crises econômicas

e políticas, representam apenas algumas categorias relacionadas a migração e solicitação de refúgio.

De acordo com o relatório mais recente do Banco Mundial, divulgado no dia 13 de setembro de 2020, o planeta está sofrendo alterações climáticas em ritmo tão acelerado que provocará o deslocamento forçado interno de até 216 milhões de pessoas até o ano de 2050⁶¹.

Conforme as novas análises para os cenários futuros, em 2050, para cada continente, 42 % dos deslocamentos forçados em virtude de mudanças climáticas acontecerão na África (86 milhões na Subsaariana e 19 milhões na África do Norte), 17 milhões na América latina, 5 milhões na Europa Ocidental e Ásia Central, o Pacífico somado com o Leste da Ásia deslocará 49 milhões de pessoas e o Sul da Ásia 40 milhões de pessoas (MIGRA MUNDO, 2021)⁶².

4.2 O vírus e a vulnerabilidade social e econômica de refugiados e migrantes.

Para entender as razões que determinam as decisões de indivíduos e famílias a se deslocarem ou continuarem vivendo nos seus lugares de origem, o Relatório de Desenvolvimento Humano Global, de 2009, usou como parâmetro de pesquisa, a capacidade dos Estados de desenvolverem políticas capazes de gerarem liberdade e a competência no combate à pobreza, relacionadas aos deslocamentos humanos.

Os resultados do RDH 2009 indicam que a mobilidade é um traço intrínseco para a evolução humana e os deslocamentos uma manifestação natural das escolhas individuais sobre o melhor ambiente para viver, de acordo com suas concepções (RND, 2009, p 16).

Em relação ao Brasil, no que se refere ao perfil dos solicitantes de refúgio, os pedidos analisados, em 2020, são referentes aos processos instaurados pelo CONARE, em 2017, 2018 e 2019.

De acordo com o relatório Refúgio em Números, 6ª edição, publicado em 2021, em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o OBmigr-Observatório das Migrações internacionais: “em 2020, o Brasil recebeu 28.899

⁶¹ Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/09/13/climate-change-could-force-216-million-people-to-migrate-within-their-own-countries-by-2050>. Acessado em: 18 de set 2021

⁶² Disponível em: <https://migramundo.com/mudancas-climaticas-vao-deslocar-o-equivalente-a-um-brasil-ate-2050-alerta-banco-mundial/>. Acessado em: 18 de set 2021

solicitações de refúgio, o número significou uma variação negativa de -65% se compararmos com o ano de 2019, quando o país recebeu 82.552 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado” (REFÚGIO EM NÚMEROS, 2021, p. 9).

O número negativo de solicitações, entre o ano de 2019 e 2020, reflete as práticas governamentais restritivas de entrada de migrantes e refugiados através do fechamento das fronteiras no país, a partir de março de 2020.

Destaca-se a variação de países de origem dos indivíduos solicitantes de refúgio no Brasil em 2020, em que: 17.385 solicitações foram de Venezuelanos, 6.613 foram de Haitianos, Cuba somou 1.347 solicitações, 568 Chineses, 359 Angolanos, entre outros (REFÚGIO EM NÚMEROS, 2021, p.10).

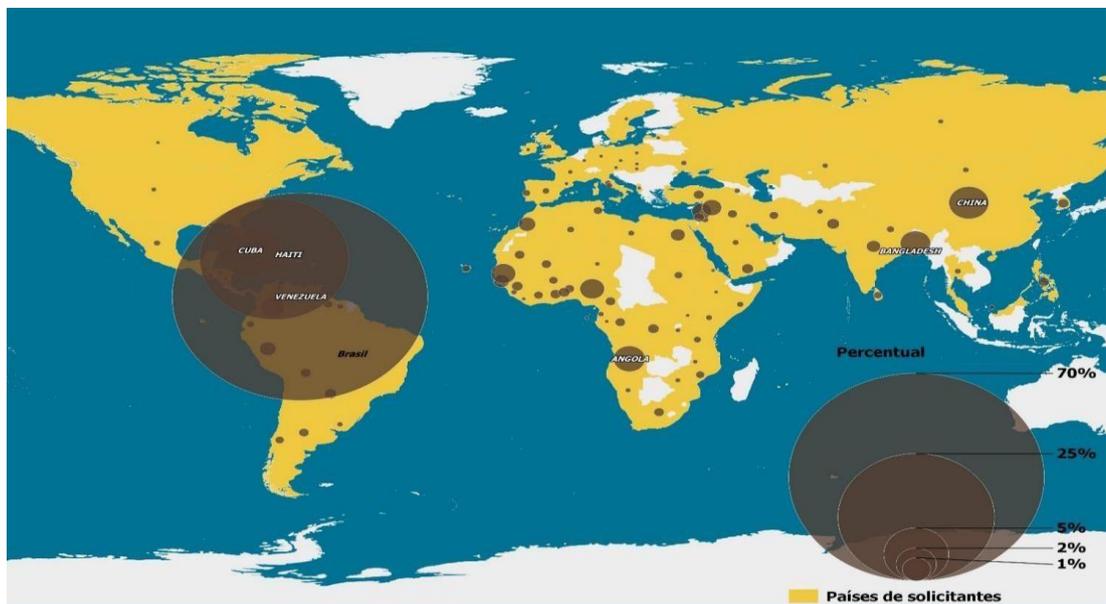


Figura 4 Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado - Brasil, 2020.

O relatório apresenta que, em 2020, 57,3% de licitações da condição de refugiado foram feitas por homens, as mulheres correspondem a 42,7% das solicitações. A grande maioria dos solicitantes tinham idade entre 25 e 39 anos, seguida pelo grupo de 15 a 24 anos e pelos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado menores de 15 anos. Essas três categorias juntas, abarcam 84,7 % do total de solicitações de refúgio no ano de 2020, esse número reflete o perfil jovem dos indivíduos refugiados (REFÚGIO EM NÚMEROS, 2021, p.13)

A pandemia da COVID-19 não é o fator principal da crise humanitária atual seu surgimento está acompanhado por outras adversidades. O relatório mais recente da

OXFAM, publicado em julho de 2021, estima que, se nenhuma atitude for tomada imediatamente, “poderão morrer 11 pessoas por minuto até o final do ano, de fome intensa, relacionada a conflitos armados, crise climática e o covid-19⁶³. Esse número supera a atual taxa de mortalidade pandêmica, que é de sete pessoas por minuto” (OXFAM, 2021, p. 2)

A fome está sendo mais letal do que a própria pandemia, o relatório alerta que, só neste ano 20 milhões de pessoas atingiram níveis intensos de insegurança alimentar, perfazendo o número de 155 milhões em 55 países. Os que estão vivendo na linha da fome estrutural ultrapassam o número de 520 mil, um aumento cinco vezes maior do que se comparado com o início da pandemia (OXFAM, 2021, p. 2).

A Venezuela está entre os países que sofrem com a difícil situação de fome extrema, antes mesmo da pandemia o país já enfrentava grave crise humanitária que havia atingido quase toda a população, cerca de 94% dos venezuelanos não tinham condições de comprar alimentação⁶⁴. O país enfrentou em 2019, o que na época foi a quarta maior crise do planeta, em que 9,3 milhões de pessoas vivenciavam uma escala de moderada a grave de fome, número correspondente a 1/3 da população (OXFAM, 2021, p. 13).

Uma pesquisa desenvolvida pela OXFAM, nas cidades de Tachira, Lara e Zulia demonstrou que, entre 50% a 80% das pessoas, utilizaram de algum meio alternativo para vencer a fome e a falta de alimento, como por exemplo, colocar crianças para mendigar, abdicar de alguma refeição durante o dia ou reduzir as porções, vender algum bem que possuíam para suplantam as despesas com alimentação. A realidade das escolas fechadas dificultou ainda mais a crise, tendo em vista que o lanche fornecido pela instituição era a principal alimentação ingerida pelas crianças. Outros encerramentos de serviços afetaram a agricultura, prejudicando as colheitas (OXFAM, 2021, p.13).

A crise econômica associada aos índices alarmantes de inflação refletiram negativamente no poder de compra da população mais carente. O salário mínimo, em abril de 2021, não era suficiente para comprar o correspondente a 1% da cesta básica.

⁶³ A Oxfam aplicou as linhas de corte brutas para mortes do IPC para a fase 3 do IPC à cifra mundial o Global Report on Food Crises (GRFC) 2021, de 155 milhões de pessoas na IPC3+, para calcular o número das que poderiam morrer de fome por minuto. Isso equivalerá a 7.750-15.345 por dia (5-11 por minuto).

⁶⁴ Disponível em: <https://humvenezuela.com/en/hum-documentacion/right-to-food-and-nutrition/>. Acessado em: 20 de set 2021.

Para suprir as necessidades alimentícias de uma família composta por cinco pessoas, o provedor (a) precisaria do equivalente a 547 salários mínimos⁶⁵. O governo do país, em maio de 2021, aprovou um acréscimo de 300% no salário mínimo, o valor na realidade, não é o bastante pra comprar um quilo de carne⁶⁶ (OXFAM, 2021, p.13).

A OXFAM é uma confederação que atua em mais de 90 países, tem como missão a construção de um mundo mais solidário que elimine as causas da pobreza e da desigualdade. Na Venezuela está desenvolvendo um trabalho assistencial para alimentar 4 mil pessoas desamparadas, abrangendo ONGs que atuam na administração de restaurantes comunitários⁶⁷.

4.3 O princípio da dignidade da pessoa humana aplicado ao refúgio.

O termo “dignidade” é originário de *dignos* que remete a algo que seja importante, íntegro, honrado, respeitado. A Constituição Federal e a República Brasileira, definiu o princípio da dignidade da pessoa humana como a representação do ordenamento jurídico elevado ao patamar de dispositivo fundamental, constituindo importante fundamento da carta magna (ANDRADE E RAMINA, 2018, p. 37).

De acordo com o entendimento de Ronald Dworkin (1997 apud ANDRADE E RAMINA, 2018, p 37): “princípios são normas que contêm exigências de justiça e ou equidade ou alguma outra exigência da moralidade”. Entende-se que princípios são os alicerces das normas, que proporciona estrutura para o sistema constitucional racionalizar a sua legalidade, como também são ferramentas interpretativas e integrativas para os casos em que a lei apresenta lacunas.

Dessa forma, o princípio da dignidade da pessoa humana pode ser entendido como a essência valorativa que consagra a normativa internacional e nacional com o objetivo de universalizar os direitos fundamentais entre as nações.

Para os refugiados e migrantes, que na grande maioria dos casos são vítimas de violações de direitos, entregues à própria sorte e desprovidos de acolhimento, o princípio da dignidade da pessoa humana representa proteção na conservação de suas garantias primordiais.

⁶⁵http://cenda.org.ve/fotos_not/pdf/RESUMEN%20EJECUTIVO%20CBT%20ABRIL%202021WEB.pdf. Acessado em: 20 de set 2021

⁶⁶ <https://www.24matins.es/topnews/america/venezuela-aumenta-salario-minimo-en-casi-300-y-no-alcanzara-un-kilo-de-carne-261861>. Acessado em: 20 de set 2021

⁶⁷ Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/missao-visao-e-valores/>. Acessado em: 20 de set de 2021

A Constituição Federal de 1988 traz o princípio da dignidade da pessoa humana positivado de forma expressa no artigo 1º, inciso III, onde ordena os fundamentos da nação, o artigo 5º, inciso XLI, também faz menção ao princípio, dispondo que: “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”. A Carta Magna no seu artigo 170 dispõe o texto da seguinte maneira: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (BRASIL, 1988, p.11-13-109).

O poder qualificativo do princípio da dignidade da pessoa humana é a base que reflete em todo o sistema normativo Brasileiro, com o propósito de tornar realidade a liberdade, o exercício do trabalho, o direito de não ser perseguido em razão de raça, sexo, opinião política, religiosa, preferência sexual, características intrínsecas de todo ser humano, conforme limites postos que não venha a afetar a dignidade do próximo com o intuito de harmonizar as relações sociais entre os indivíduos (ANDRADE E RAMINA, 2018, p. 38).

Nesse contexto, é importante que a questão relacionada ao pedido de refúgio seja efetivada por todos os Estados em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, para isso, deve valer-se de toda estrutura normativa constituída pelo Direito Internacional dos Refugiados, Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Bem como o respeito aos Protocolos Internacionais, Estatutos, a representação da sociedade civil, e o ACNUR, que tem como intuito, preservar a figura do ser humano.

Associado ao princípio da dignidade da pessoa humana, pode-se citar também o princípio da não discriminação e sobre o tema dispõe Gabriel e Godoy (2016, p.74 apud ANDRADE E RAMINA, 2018, p. 38):

O princípio da não discriminação está no centro da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que proclama que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Corolário dessa afirmação é o fato de que os refugiados são pessoas comuns: homens, mulheres, crianças, jovens, adultos, idosos. Indivíduos que, em razão de guerras, conflitos, violência generalizada e perseguições de toda sorte, foram forçados a abandonar seus lares e a buscar refúgio em outros países para reconstruir suas vidas.

Sendo assim, o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da não discriminação, substâncias fundamentais dos documentos Internacionais que versam sobre direitos humanos, devem constituir o norte para todos os Estados

desenvolverem políticas migratórias que garantam a integridade e a liberdade de quem se desloca em busca de refúgio em outros territórios, com o sonho de uma existência tranquila longe da fome, da miséria, conflitos armados, perseguições odiosas, crises e pobreza.

4.4 Projeto de lei nº 2699/20 que institui medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da Pandemia do COVID-19.

A deputada Fernanda Melchionn do PSOL do Rio Grande do Sul, diante das dificuldades enfrentadas pelos refugiados e migrantes relacionadas a regularização documental, protocolou no dia 15 de maio de 2020, projeto de lei que versa sobre “medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da pandemia do covid-19 e outras providências”.

O projeto em seu artigo 1º, dispõe que, aos migrantes será reconhecida a sua residência, fundamentada na acolhida humanitária em virtude da pandemia do COVID-19 e que, para a concessão, não será levada em consideração sua situação migratória, seja ela irregular, nem a necessidade de comprovação dos meios de vida ou subsistência (PROJETO DE LEI Nº 2699/20).

O projeto permaneceu sem conclusão durante muito tempo, porém, no dia 9 de agosto de 2021, o relator Deputado Jefferson Campos (PSB-SP), proferiu parecer com seu voto negativo, rejeitando o projeto de lei por falta de recursos financeiros para sua implementação e, nas palavras do deputado, “a presente proposição, a nosso ver, intenta uma regularização migratória fundamentada de forma indevida e inoportuna nos impactos da pandemia de Covid-19”.

Porém, diante da insensibilidade, a sociedade civil, associações, pesquisadores e coletivos, em favor dos migrantes e refugiados, protestaram o voto negativo do Deputado e tentaram desenvolver o diálogo sobre o assunto. Somente após as manifestações, objetivando reverter o parecer negativo, o relator reconsiderou a decisão, aprovando o projeto de lei. Recentemente no dia 15 de setembro de 2021, o projeto foi retirado de pauta por solicitação do relator.

O projeto visa facilitar a regularização do migrante e refugiado diante da situação de crise de saúde pública do COVID-19 e suas consequências socioeconômicas negativas em relação a esses indivíduos, que intensifica ainda mais a exclusão e a vulnerabilidade. O projeto é importantíssimo, pois a regularização

migratória viabiliza a execução de políticas públicas para minimizar as barreiras, com foco em uma vida digna para e essas pessoas, por isso, torna-se urgente que os parlamentares decidam sobre a resolução do projeto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade que estamos vivendo atualmente é totalmente atípica, o nosso cotidiano foi substancialmente alterado, as relações pessoais precisaram ser adaptadas com o objetivo da conservação da vida, algo que, provavelmente, poucas pessoas no mundo tiveram a oportunidade de experimentar. É tudo muito novo e, em alguns momentos, parece que estamos vivendo uma cena de filme de ficção científica.

As dificuldades tomaram proporções maiores do que o normal, a pandemia do covid-19 contribuiu drasticamente para isso, estabelecimentos foram à falência, a situação econômica da grande maioria dos países entrou em estágio negativo, pessoas perderam seus empregos, famílias foram destruídas em virtude das mortes causadas pela potencialidade do vírus. Em meio a tudo isso, soma-se os conflitos armados em territórios como o Iêmem, Afeganistão e a Síria, esse último país, em 9 anos de guerra civil já registra 380 mil vidas perdidas, dados registrados pelo Observatório Sírio para os Direitos humanos.

As crises econômicas são uma realidade difícil nesse momento, como a que vem passando a Venezuela com sua alta taxa de inflação, onde o salário mínimo não é capaz de cobrir o valor de uma simples cesta básica. Esses eventos, entre outros, se comportaram como motivos impulsionadores das migrações e solicitações de refúgio, tanto aqui no Brasil como também em outros territórios.

Através da análise bibliográfica, apoiada por documentos internacionais e Leis que regem a matéria, a pesquisa evidenciou a grave violação de direitos humanos realizada pelo governo brasileiro, ao desrespeitar a normativa nacional e internacional, fechando as fronteiras do país e restringindo a entrada de migrantes e refugiados, principalmente no que diz respeito a discriminação contra venezuelanos e outras nacionalidades, expressa nas portarias interministeriais.

Ademais, o estudo do professor André de Carvalho Ramos confirma a violação de direitos atribuída ao governo, principalmente ao estabelecer as sanções de repatriação e deportação imediata. Restou-se claro que a política migratória adotada

pelo governo, infringe a proteção aos deslocados, já reconhecida em âmbito internacional e firmada pelos tratados e convenções mencionados.

Como apresentado, a deportação estabelecida como sanção, nas portarias, viola o princípio do *non-refoulement*, inserido no Estatuto dos Refugiados de 1951, no Pacto de San Jose da Costa Rica de 1969, e na Lei brasileira para refugiados em seu artigo 7º. O princípio encontra-se inserido em grande parte dos tratados sobre Direitos Humanos.

O argumento usado pelo governo para justificar a restrição de entrada e a discriminação reiterada de estrangeiros, de que as medidas eram necessárias diante da crise sanitária, não possui respaldo. Uma vez que, o parecer jurídico sanitário elaborado pelo médico Dr. Eliseu Waldman e o Advogado Fernando Aith, estabelece através de fundamento científico e jurídico, que a medida de fechamento das fronteiras não possui eficácia, visto que o vírus já se encontrava em fase de transmissão sustentada por todo o território brasileiro.

O Brasil possui uma Lei de migração moderna e reconhecida por sua estrutura bem elaborada, há também no nosso ordenamento, a Lei nº 9474/1997, voltada para os refugiados. O país também reconhece os mais importantes tratados que versam sobre direitos humanos, a própria Constituição de 1988 como demonstrado na pesquisa, reconhece o refúgio. Sendo assim, há o arcabouço normativo, é necessário que esse conjunto de normas sejam respeitadas e postas em efetividade para que em outra situação semelhante de crise mundial, os migrantes e refugiados não sejam injustiçados.

O Estado deve adotar uma política migratória que acolha e não exclua, usando os protocolos sanitários reiterados pela OMS como testagem e quarente para os infectados, introduzir os estrangeiros de forma que possam ter acesso a trabalho e estudo, dado que, como foi demonstrado, a maioria dos solicitantes de refúgio fazem parte de uma faixa etária jovem, capaz de produzir muito para o nosso país.

É de suma importância trazer o debate sobre essa questão, em que pese o cuidado sobre as garantias elencadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, assim como a aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana para todos os casos envolvendo refugiados e migrantes.

O fenômeno do refúgio é uma questão que envolve grandes proporções, o último ano revelou o número de 82,4 milhões de pessoas que foram forçadas a abandonar seus lares, 1 em cada 95 pessoas no mundo fogem de perseguições e

conflitos armados, estima o ACNUR, o tema é delicado e merece ser tratado com cuidado pelos líderes de Estado.

O Brasil ao tornar-se país receptor do Estatuto dos Refugiados de 1951, se compromete a respeitar os indivíduos em situação vulnerável e os que são alvo de grave e generalizada violação de direitos humanos, sendo assim, é dever do Estado brasileiro recepcionar os migrantes e solicitantes de refúgio, dispondo de acolhida humanitária, antes mesmo de ser o cumprimento da lei, é também a representação do dever humano de solidariedade com o próximo.

REFERÊNCIAS

A incorporação das normas internacionais de proteção dos dir. humanos no dir. brasileiro. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CIVC), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e Comissão da União Europeia (CUE), 1996, p. 119.

ACNUR **RELATÓRIO TENDÊNCIAS GLOBAIS DE 2019.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/06/18/relatorio-global-do-acnur-revela-deslocamento-forcado-de-1-da-humanidade/>. Acessado em: 10 agosto 2021

ACNUR. **RELATÓRIO TENDÊNCIAS GLOBAIS DE 2020.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/06/18/relatorio-global-do-acnur-revela-deslocamento-forcado-de-1-da-humanidade/>. Acessado em: 10 agosto 2021

ACNUR, **A situação dos refugiados no mundo 2000:** cinquenta anos de ação humanitária. University Press Inc Oxford. Nova York: 200.

ACNUR, **Manual de procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados.** Brasília-DF: 2011

A situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária. ACNUR: 2002. Disponível em: www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr200/index.htmllivroeletronico.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve Reconstrução histórica da tradição que culminou na proteção Internacional dos Refugiados.** In: ARAÚJO, Nádía de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coordenadores). O direito internacional dos refugiados uma perspectiva brasileira. Editora Renovar. p. 101. Rio de Janeiro: 2001.

ANDRADE, Valéria Pereira; RAMINA, Larissa: **Refúgio e Dignidade da Pessoa Humana: Breves Considerações.** In Direito Internacional dos refugiados e o Brasil. Editora Gedai/UFPR 2018

ARAÚJO, Nádía de; Almeida, Guilherme Assis de (coordenadores) **O Direito Internacional dos Refugiados: Uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro. Renovar 2021.

ANDRADE, Jose Henrique Fischel. **Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921-1952).** Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALMEIDA, Alessandra Jungs de. MINCHOLA, Luiz Augusto Bittencourt. **O “espírito de Cartagena” e a política brasileira de refugiados.** Revista Perspectiva v.8, n.15: 2015.

ANDRIGHETTO, Aline; CURTINOVI, Sâmela Pinto Brum. **Atuação do Estado Brasileiro para com os Refugiados e o Conflito entre a Normativa Internacional e a Brasileira.** Revista UFRJ v.3, n.2. Rio de Janeiro: 2020.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve Reconstrução histórica da tradição que culminou na proteção Internacional dos Refugiados**. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coordenadores). **O direito internacional dos refugiados uma perspectiva brasileira**. Editora Renovar. p. 101. Rio de Janeiro: 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017

BRANDÃO, José Luiz; OLIVEIRA, Francisco. **História da Roma Antiga Império e Romanicidade Hispanica Voll**. Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra; 2020

BRASIL. **Lei nº 9474 de 22 de Julho de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acessado em: 20 de julho 2021.

Brasil. **Lei nº 13445 de 24 de maio de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acessado em: 14 de julho 2021.

CARVALHO RAMOS, André de. **Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular**. In: *Igualdade, diferença e direitos humanos* [S.l: s.n.], 2008.

CARVALHO RAMOS, André de. **O principio do non-refoulement no direito dos refugiados: do ingresso à extradição**. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. fe 2010, n. 892, p. 347-376, 2010.

CARVALHO RAMOS, André de. **Construindo Muralhas: O fechamento de fronteiras na pandemia de COVID-19**. In Migrações Internacionais e a Pandemia do COVID-19. julho/2020

CARVALHO RAMOS, André de. **Construindo Muralhas: O fechamento de fronteiras na pandemia de COVID-19**. In Boletim nº 10 Direito na Pandemia mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid- 19 no Brasil. São Paulo: 2021

COUTO, Jorge. **A gênese do Brasil** in Mota, Carlos Guilherme (org) Viagem incompleta a experiência brasileira. Editora Senac. P.48. São Paulo: 1999

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951. Disponível em https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acessado em: 15 agosto 2021. Acessado em: 10 agosto 2021

CONVENCAO DA UNIAO AFRICANA SOBRE A PROTECCAO E ASSISTENCIA AS PESSOAS DESLOCADAS INTERNAMENTE EM ÁFRICA DE 1963. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampal_a.pdf. Acessado em: 20 agosto 2021

DEMANT, Eva. **Avanços e desafios da proteção internacional no Brasil.** ACNUR/IMDH. Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.4, n. 4. Brasília, 2009, p. 30.

EGUCHI, Mônica Mayumi; SAADEH, Cyro. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo Sobre o Estatuto dos Refugiados. 2007.** São Paulo: 2007. Disponível em: www.pge.sp.gov.br. Acessado em: 23 de julho de 2021

ESTATUTO DO ACNUR- Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de dezembro de 1950.

FAERSTEN, Eduardo; TRAJMAN, Anete. **Porque o Brasil deve retornar ao pacto global para Migração Segura.** 2019: Disponível em: <https://museudoamanha.org.br/pt-br/artigo-por-que-o-brasil-deve-retornar-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular>. Acessado em: 25 de julho 2021

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** Edusp. São Paulo: 1996

GODIN, Andrea: da Rocha Carvalho. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e os direitos laborais dos migrantes.** In Migrantes e Refugiados uma aproximação baseada na Centralidade do Trabalho e na Justiça Social. Ministério Público do Trabalho. Brasília, 2021, p. 88

GONÇALVES, Janayna Vilar Ferreira. **DIREITO AO ACOLHIMENTO SEGUNDO A CONVENÇÃO DE GENEBRA: ASPECTOS DE SUA APLICAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.** Monografia UFPB. João Pessoa. 2019, p. 42.

GOUCHER, Candice; WALTON, Linda. **História Mundial: Jornadas do passado ao presente.** Editora Penso 1º edição. Porto Alegre: 2011

Hack, Érico. **Direito Constitucional: conceitos, fundamentos e princípios básicos** [livro eletrônico] / Érico Hack – Curitiba: Inter Saberes, 2012.

HOBBSAWN, Eric. **Era dos extremos: O breve século XX.** Edição Companhia das Letras, 1995.

HEALY, Claire; TERESI, Maria Verônica. **Guia de Referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.** Imprensa; Brasília, Secretaria Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2012;000961673>. Acesso em: 25 de julho 2021

JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo: Método, 2007

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. **Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil.** In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 25.

MOREIRA, Júlia Bertino. **A Questão dos Refugiados no Contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006.

MOREIRA, Júlia Bertino: **A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós guerra aos dias atuais**. ABEP. Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. São Paulo: 2016.

MANUAL DE PROCEDIMENTO E CRITÉRIOS PARA A DETERMINAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO DE ACORDO COM A CONVENÇÃO DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. ACNUR: 2011

OXFAM. **O Vírus da fome se multiplica: uma receita mortal que mistura conflitos armado, Covid-19 e crise climática acelera a fome no mundo**. 2021

PAULA, Bruna Vieira de. **O princípio do *non-refoulement*, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados**. Revista Interdisciplinar da mobilidade humana. V.16, nº 31. In REMHU: “Migrações Internacionais e direitos humanos”: 2010

PENNA, Gerson; OLIVEIRA, Wanderson Kleber; CARMO, Eduardo Hage. **Emergências de Saúde Pública: conceito, caracterização, preparação e resposta. Dossiê epidemias, 2008**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/TdDMvxtcgRt8PGL5WNSjZ8d/?lang=pt>. Acessado em: 14 julho 2021.

Política de refúgio do Brasil consolidada / Marcelo Torelly, coordenador ; Aline Khoury, Luís Renato Vedovato, Veronica Korber Gonçalves. – Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, Brasília- DF: 2017.

PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf . Acessado em: 15 agosto de 2021.

POLÍTICA DE REFÚGIO DO BRASIL CONSOLIDADA. Organização Internacional para Migrações. Agencia das Nações Unidas para Migrações. Ministério da Justiça. Brasília- DF: 2017

PEREIRA, Maria do Carmo. **Migrantes e Refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social**. Ministério Público do Trabalho. Brasília- DF: 2021.

PEREIRA, Luciana Diniz Durão. **Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Dissertação de Mestrado em Direito Público. PUC MINAS GERAIS. Belo Horizonte 2009.

Refúgio em Números 6º edição. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. Brasília-DF: 2021

ROGUET, Patrícia. **Direito e deveres dos Refugiados na Lei nº 9.474/97.** Dissertação de Mestrado em Direito. São Paulo: 2009.

RESENDE, Julieth Laís do Carmo Matosinho. **Ausência de Regulamentação específica de proteção aos Migrantes em âmbito Internacional no século XXI.** Belo Horizonte: 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 117/118.

SOARES, Carina de Oliveira. **O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO NACIONAL.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, 2012.

Supremo Tribunal Federal STF - **MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS: HC 94016 SP**

SOUSA, Valesca Maciel de; **O Conceito de Refugiado: Historicidade e Institucionalização.** ANPUH – Brasil 30º Simpósio Nacional de História – Recife, 2019.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Refúgio em Números, 6ª Edição.** Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. OBMigra. Brasília, DF: 2021.

SUNUS, **Simulação das Nações Unidas para Secundaristas: construindo juntos o nosso futuro comum.** Guia de Estudos. 2009.

SAGRADO DA HORA, José Roberto. **O refugiado africano no Brasil.** Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Católica de Santos. Santos: 2005.

SILVIO, Castro. **A carta de Pero Vaz de Caminha.** L & PM Pocket. p.87. Porto Alegre: 2013

SOARES, Maria de Carvalho. **O negro no Brasil escravista.** Biblioteca Nacional 500 anos de História São Paulo: 2000

TRINDADE, Antônio Augusto Caçador; PEYTRIGRET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da pessoa Humana,** San José da Costa Rica. IIDH Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados: 1996.

VASCONCELOS, Rafael Carvalho de; JUNIOR, Eraldo Silva. **OPINIÃO CONSULTIVA 25 DA CORTE IDH: O Asilo e o Refúgio na América Latina.** 2020. Disponível em: <https://nidh.com.br/oc25/>. Acessado em: 10 set 2021.

WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **PARACER JURÍDICO SANITÁRIO SOBRE FECHAMENTO DE FRONTEIRAS DO BRASIL PARA O CONTROLE DA DISSEMINAÇÃO DA COVID 19: ASPECTOS JURÍDICOS E EPIDEMIOLÓGICOS.** São Paulo: 2020