



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIANA CARVALHO DE ÁVILA NEGRI

O BRASIL E A CRISE DOS REFUGIADOS NO MUNDO: ESTAMOS PREPARADOS?

Brasília (DF)
2017

MARIANA CARVALHO DE ÁVILA NEGRI

O BRASIL E A CRISE DOS REFUGIADOS NO MUNDO: ESTAMOS PREPARADOS?

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Flávia Barros-Plataiu.

Brasília (DF)
2017

RESUMO

Os refugiados são pessoas compelidas a fugir de seus países de origem, em decorrência de conflitos armados e outras situações de violência, rumo a outros países, em busca de proteção. Necessitam, pois, de ajuda humanitária por parte da comunidade internacional em geral e de Estados em particular, ultrapassando as fronteiras dos limites territoriais de cada Estado, uma vez que este passa a ter responsabilidade sobre um indivíduo que não faz parte de sua população.

O Brasil se inseriu no contexto internacional voltado para a proteção dos refugiados e, em 1997, foi elaborada uma legislação nacional sobre refugiados, que trouxe uma definição de refugiado considerada avançada, criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e estabeleceu a repatriação, a integração e o reassentamento como soluções duráveis para os refugiados. Atualmente, o Brasil acolhe o maior número de refugiados da América do Sul e esse número tem aumentado. Nos últimos 5 anos, o aumento de solicitações foi de quase 3 mil por cento.

A partir do panorama traçado, o presente trabalho pretende abordar a crise dos refugiados no mundo e os desafios que o Brasil enfrenta dentro desse contexto, assinalando a importância, cada vez maior, do debate e do imediato fortalecimento dessa política.

ABSTRACT

Refugees are people forced to flee their countries of origin, as a result of armed conflict and other situations of violence towards to other countries in search of protection. Therefore. They, need humanitarian aid from the international community, crossing the boundaries of the territorial limits of each State, since it also has responsibility over an individual who is not part of its population.

In the post-war international context, the theme gained prominence, with the establishment of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951, amended and expanded by subsequent documents.

Brazil was inserted in the international context for the protection of refugees and, in 1997, a national refugee legislation was elaborated, which brought a definition of refugee considered advanced, created the National Commission for Refugees (CONARE) and established the repatriation, the integration and resettlement as long lasting solutions for refugees. Currently, Brazil is home to the largest number of refugees in South America, and this number has greatly increased in recent years.

With this in mind, the present work intends to address the refugee crisis in the world and the challenges that Brazil faces within this context, noting the increasing importance of the debate and the immediate strengthening of this policy.

1. Introdução

O tema do refúgio relaciona-se com a ocorrência de conflitos dentro dos Estados e entre Estados, conflitos estes que assumem as mais diversas razões, como religiosa, étnica, política e econômica e que colocam em risco a vida e a liberdade de sua população. As pessoas afetadas por essas constantes violações a seus direitos humanos e de seus pares são levadas a saírem de seus países e necessitam de ajuda humanitária por parte dos Estados..

Assim, diante da recorrente necessidade de se conferir uma resposta ao problema e ajuda às pessoas atingidas, construiu-se, de forma gradual, o regime internacional para os refugiados, o qual foi se afirmando em face das necessidades das vítimas da perseguição e da intolerância. Associada, em seu começo, ao instituto correlato do asilo no final do século IX e aos sistemas *ad hoc* para os refugiados armênios, russos e alemães, a proteção dos refugiados consolidou-se num regime internacional com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1951. O mundo do início do século XXI é, em muitos sentidos, diferente daquele de meados do século XX. Os conflitos nas diferentes partes do mundo têm se alterado, os conflitos em áreas antes esquecidas, como Ásia e África, se agravado e causado um impacto internacional, ocasionando tanto o fechamento das fronteiras de países de destino de refugiados, quanto a alteração das rotas migratórias, ampliando o rol dos países de destino.

Dito isso, o presente artigo busca analisar a construção do regime internacional para os refugiados e a forma como esse regime foi assimilado pelo Estado brasileiro, seja no âmbito jurídico, seja no âmbito social, esferas que devem andar juntas, sob pena de previsões sem eficácia e de uma proteção inócua ao refugiado. Verifica-se, atualmente, que o Brasil tem se tornado um país de destino dos refugiados e o debate em torno do fortalecimento dessa política pública não pode ser postergado.

2. O regime internacional para os refugiados e a evolução histórica do problema

O regime internacional para os refugiados relaciona-se diretamente com o regime internacional dos direitos humanos, que veio a ser estabelecido com a Declaração Universal de 1948, garantindo uma série de direitos aos indivíduos e passando a reconhecê-los como sujeitos de direito no plano internacional.

Diferentemente de muitos outros sistemas de proteção dos direitos humanos sustentados, desde seu início, por um tratado internacional base e por um órgão diretamente afetado à sua implementação, o regime dos refugiados foi sendo construído de forma gradual, afirmando-se aos poucos diante de crises intra e entre países que ensejavam a migração forçada de seus cidadãos, bem como de cada nova conquista institucional em face das necessidades dessas vítimas da perseguição e da intolerância.

Sabe-se que, desde os tempos mais remotos, os seres humanos deslocam-se, voluntária ou involuntariamente, sendo as migrações, portanto, um fenômeno bastante antigo. Todavia, a partir de meados do século XX, num contexto de pós-guerra, a questão dos direitos humanos e, por conseguinte, dos refugiados, passou a ser debatida pela comunidade internacional, diante, sobretudo, das atrocidades cometidas por regimes totalitários. Nesse sentido, não obstante a obrigação de os Estados garantirem os direitos humanos de seus cidadãos, os agentes estatais passaram também a figurar como potenciais violadores desses direitos.

Assim, Estados participantes do sistema internacional começaram a reconhecer a fuga, acarretada pelo temor do indivíduo de ser perseguido em função de sua religião, raça, nacionalidade, convicções políticas ou pertencimento a um determinado grupo social, como um direito da pessoa, protegido por uma legislação internacional. Nesse período, em que países foram devastados, fronteiras deslocadas e a Europa dividida por uma *cortina de ferro*, que separava dois modelos diferentes de organização social e legitimidade política _ o capitalista e o socialista_, verifica-se, portanto, o aumento da preocupação dos países aliados com a estabilidade europeia no sentido de encontrar uma solução humanitária para as cerca de 40 milhões de pessoas deslocadas de seu local de origem pelos regimes totalitários que se implantaram no território europeu (MOREIRA; ROCHA, 2010).

Diante dessas circunstâncias, o tratamento conferido aos deslocados converteu-se em uma questão política de significativa importância em um momento no qual os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS) lutavam para solidificar suas posições como superpotências e para ampliar suas esferas de influência. A Organização das Nações Unidas

(ONU), nesse contexto, representou um papel basilar, criando, então, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Em que pese a existência de divergências quanto ao mandato desse Alto Comissariado entre os países no seio da ONU _ mormente entre a URSS, os EUA e os países da Europa Ocidental _ , o ACNUR surgiu em dezembro de 1950, passando a funcionar no início de 1951, com uma atuação voltada prioritariamente para os refugiados europeus, desconsiderando, vale dizer, o resto do mundo, como as vítimas de perseguições e conflitos na Ásia e na África.

Por sua vez, na gradual construção do regime, após a criação de um organismo dedicado especificamente ao tema, em 1951, é acordada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que traz a definição clássica do que se entenderia por refugiado: qualquer pessoa “que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar” (Art. 1º, A, 2 da Convenção¹).

Apresentando em sua própria definição duas limitações bastante significativas, uma de caráter temporal e outra geográfica, entendeu-se que a definição de refugiado nascia “já fadada à inaplicabilidade”, referindo-se erroneamente ao problema como algo temporário (MATAS, 1993). Nesse ponto, é possível perceber que o acolhimento de refugiados no contexto pós-Segunda Guerra Mundial atendia a interesses dos países ocidentais, ou seja, a

¹ Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

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

1) 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;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preenchem as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

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

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

Convenção de 1951 foi originalmente designada pelos países ocidentais para prover refúgio aos anticomunistas que fugiam do leste europeu após a Segunda Guerra Mundial. De fato, verifica-se, tal como afirma Matas (1993), a existência de interesses tanto de caráter econômico quanto de natureza política por parte dos países do Ocidente, uma vez que a Europa passava por um período difícil, necessitando de mão-de-obra para suprir seu mercado de trabalho, bem como a constante saída de pessoas fugindo de países governados por regimes socialistas podia ser utilizada como uma forma de enfraquecer os ideais que sustentavam esse sistema. Observa-se, assim, a partir dos termos da Convenção, que o processo de construção do regime internacional para refugiados, surgido no contexto histórico da Guerra Fria, foi significativamente influenciado por aspectos político-ideológicos que marcavam o período e desconsiderava, como já mencionado, conflitos fora dos interesses daqueles países, excluindo, pois, vítimas de perseguição empregada, por exemplo, por Estados da África e da Ásia.

De todo modo, importa destacar que, para o regime internacional dos refugiados, a Convenção de 1951 apresenta-se como um marco. Por meio do princípio da proibição de expulsão ou rechaço (*non-refoulement*), expresso no artigo 33 da Convenção, os Estados-parte se comprometiam a não devolver os refugiados para aqueles locais de onde estariam fugindo, onde suas vidas ou liberdades estavam ameaçadas em razão de sua nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social, raça, religião ou em virtude de suas opiniões políticas². Pela primeira vez, é firmada a responsabilidade do Estado quanto a um indivíduo que não faz parte de sua população. “Pela primeira vez, portanto, é reconhecida a existência do indivíduo no plano internacional, independentemente de sua cidadania ou nacionalidade” (MOREIRA; ROCHA, 2010, p. 20). Sobre esse ponto, como muito bem recordado por Moreira e Rocha (2010), é importante destacar que, considerando a soberania dos Estados, nenhum deles é obrigado a acolher, efetivamente, os refugiados. Em razão do princípio da proibição de expulsão, proíbe-se de mandá-los de volta aos países de origem, ou seja, aos agentes aos quais se atribui a perseguição.

Por sua vez, contudo, com o passar do tempo, o grande aumento de novos fluxos de refugiados da África e da Ásia, sobretudo no decorrer dos anos 60, relacionados aos movimentos de descolonização nesses continentes, não poderia mais ser desconsiderado.

² 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.
[...]

Tais fluxos de novas migrações forçadas evidenciaram a inadequação do conceito estabelecido pela Convenção de 1951, restando evidente que o problema dos refugiados não se restringia ao contexto da Segunda Guerra Mundial ou à Europa. Diante desses novos movimentos de refugiados, restou claro, portanto, que africanos e asiáticos estavam sem proteção no regime internacional. Criou-se, assim, em 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que colocava fim às limitações temporal e geográfica, nos termos do artigo 1º, que prevê:

Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; [...]

As garantias previstas na Convenção, portanto, até então limitadas geograficamente à Europa e aos acontecimentos relacionados à Segunda Guerra Mundial, foram, assim, ampliadas com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967. As limitações – temporal e especial – foram suprimidas, cabendo a cada Estado-Parte formular ou não reservas.

Na comunidade internacional, os novos desafios dos deslocamentos forçados tentaram ser respondidos com a ampliação do conceito de refugiado a partir da Convenção da Unidade Africana, de 1969. Por seu turno, a Declaração de Cartagena, editada em 1984, e de inspiração africana, trouxe a definição ampliada para o continente americano, ao estender o conceito de refugiado para que considerasse também como refugiados as pessoas 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 pública³.

No Brasil, vale registrar, ademais dos Decretos que internalizaram normas internacionais sobre o tema, esse conjunto de regras e princípios veio a ser efetivamente

³ Cláusula Terceira da Declaração de Cartagena, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984.

compilado e implementado apenas com o advento da Lei 9.474, de 1997, que apresenta elementos inovadores na tentativa de garantir proteção ao refugiado.

Em tese, pois, as garantias às vítimas de perseguição e de situações de generalizada violação de direitos humanos passaram a receber proteção no direito internacional público, o que, todavia, na prática, envolve questões bastante sensíveis e de difícil resolução, demonstrando, inclusive, a fragilidade do regime jurídico estabelecido, inapto a solucionar as crises que, até hoje, encontram-se em franca expansão.

Como se vê, atualmente, o refúgio e os frequentes novos desafios que o tema apresenta são debates que não podem ser desprezados. Os conflitos na África e na Ásia, sobretudo, mas também na América Latina e na Europa, obrigam milhares de pessoas a abandonarem seus países de origem, seus lares, suas comunidades. A grande maioria dessas pessoas permanece em campos de refugiados, vivendo de forma precária por anos, aguardando o momento em que poderão retornar às suas cidades. Uma minoria, por sua vez, busca proteção em outros países. Dentre aqueles que saem dos campos de refugiados, um pequeno número é reassentado mediante programas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) apoiado por parcerias com Governos e organizações não governamentais, que oferecem a recepção dos refugiados em outros países e garantem apoio até a sua inserção na nova sociedade. A outra parte daqueles que saem dos campos, muitas vezes, enfrenta viagens longas e tortuosas, arriscando as suas vidas para tentar chegar em território estrangeiro e requerer o reconhecimento do *status* de refugiado.

Hoje, com cerca de 65 milhões de deslocados no mundo, o número de refugiados chegou a "níveis históricos", sendo que, em recente encontro da cúpula do G20 na cidade de Hangzhou, no leste da China, em setembro de 2016, reconheceu-se que a crise dos refugiados é um problema mundial, demandando esforços globais para enfrentar suas causas e consequências.

Conforme se verifica dos números apresentados no relatório anual *Global Trends*, que registra o deslocamento forçado ao redor do mundo com base em dados dos governos, de agências parceiras e do próprio ACNUR, até o final de 2015, havia um total de 65,3 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos. Cuida-se de um aumento de quase dez por cento se comparado com o total de 59,5 milhões registrado em 2014. Segundo o relato da própria agência, essa é a primeira vez que o deslocamento forçado ultrapassa o marco de 60 milhões de pessoas. No final de 2005, o ACNUR registrou uma média de seis pessoas deslocadas a cada minuto. Hoje, esse número é de 24 por minuto. Ainda de acordo com o relatório, do total de 65,3 milhões, 12,4 milhões são novos deslocados por conflitos e

perseguições apenas em 2015. Esse conjunto se divide entre 8,6 milhões de pessoas forçadas a abandonar seus lares e a mudar-se para outros lugares de seu país e 1,8 milhões que tiveram de cruzar as fronteiras. O universo de 65,3 milhões inclui 21,3 milhões de refugiados ao redor do mundo, 3,2 milhões de solicitantes de refúgio e 40,8 milhões deslocados que continuam dentro de seus países. Com o aumento de 2,6 milhões de casos apenas em 2015, na comparação com os dados de 2004, o ACNUR concluiu que o mundo, hoje, presencia um recorde de deslocados internos (ACNUR, 2015).

Entre os países analisados pelo relatório, alguns se destacam por serem a principal origem de refugiados no mundo. A Síria (com 4,9 milhões de refugiados), o Afeganistão (com 2,7 milhões) e a Somália (com 1,1 milhão) totalizam mais da metade dos refugiados sob o mandato do ACNUR. Os países com maior número de deslocados internos são a Colômbia (6,9 milhões), a Síria (6,6 milhões) e o Iraque (4,4 milhões). O Iêmen, em 2015, foi o país que mais registrou novos deslocados internos – 2,5 milhões de pessoas ou nove por cento de sua população.

Entre os países que recebem os refugiados, a Turquia é o país que mais abriga refugiados: um total de 2,5 milhões. O Líbano, mais do que qualquer outro país, tem a maior concentração de refugiados em seu território: são 183 para cada mil habitantes. Em proporção ao tamanho de sua economia, a República Democrática do Congo (RDC) é o país que acolhe maior número de refugiados: 471 por dólar de seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Ainda assim, o Congo igualmente figura como origem de refugiados e deslocados internos. Nos países industrializados, 3,2 milhões aguardavam no final de 2015 a resposta a suas solicitações de refúgio – o maior número já registrado pelo ACNUR (ACNUR, 2015).

Observa-se que os fluxos de refugiados possuem um impacto significativo não somente nos Estados, mas nas próprias relações internacionais, uma vez que ocorrem entre Estados soberanos, organizados num sistema internacional. A base para o acolhimento de refugiados pelos Estados enseja indefinição e vulnerabilidade a esses migrantes internacionais forçados, uma vez que se relaciona, na verdade, com a barreira erguida entre admissão e rejeição, inclusão e exclusão. “Tal fronteira separa aqueles que serão inseridos na ordem social, cultural, econômica e política estatal, aqueles que terão direito a ter direitos dos que não serão contemplados” (MOREIRA, 2014, p. 86).

É sob essa perspectiva que se percebe que, mesmo diante do aumento dos conflitos e das vítimas de perseguição e intolerância, ilustradas por imagens de massas de refugiados apresentadas, diariamente, pelos meios de comunicação, muitos países têm optado por se fechar. Os muros e cercas com que a Europa se fecha, por exemplo, têm se multiplicado, o

que só vem a agravar a crise dos refugiados e a tornar cada vez mais distante a possibilidade de se alcançar uma solução. Em primeiro lugar, viu-se o exemplo da Espanha, que tentou se proteger com uma cerca contra o afluxo de refugiados do norte da África. Tais barreiras estão presentes nas fronteiras greco-turca e búlgaro-turca, não se podendo olvidar da barreira fronteiriça construída pela Hungria em 2015 para deter os imigrantes irregulares que entrem no país durante a crise migratória europeia. Sobre isso, recorda-se que o governo húngaro iniciou a construção de uma cerca na fronteira com a Sérvia em 2015, sob o argumento de que a União Europeia (EU) seria lenta em sua atuação diante da crise e na tentativa de bloquear o enorme fluxo de imigrantes que entram na EU através da fronteira entre Sérvia e Hungria.

Outro país que merece menção é a Itália. Entre 2015 e 2016 o país foi a principal porta de entrada de imigrantes e refugiados vindos de países da África e do Oriente Médio para a Europa, muitas vezes possuindo o mar como única opção, diante do fechamento das fronteiras. Sobre esse ponto, vale registrar o alerta da organização humanitária internacional Médicos Sem Fronteiras (MSF) no sentido de que a rota do Mediterrâneo Central “é a mais perigosa para se chegar à Europa, não apenas devido ao risco de morte no mar, mas também por causa da violência extrema que é frequentemente vivenciada no percurso”⁴. De acordo com aquela organização, pacientes atendidos na Sicília, por exemplo, estão cada vez mais vulneráveis. Nos termos do relatório "Migration Flows to Europe: The Mediterranean Digest", da Organização Internacional para as Migrações (OIM), até o dia 13 de dezembro de 2016, a Itália recebeu 177.529 deslocados externos. Tal número confirma que, pela primeira vez desde 2014, quando a crise migratória começou a ganhar força na Europa, o país acolheu mais imigrantes que a Grécia, nação por qual entrava a maior parte dos deslocados e que recebeu 175.666 pessoas até a mesma data de dezembro de 2016⁵.

Certamente, todos esses elementos e reações dos Estados, isolada ou integralmente, à crise de refugiados no mundo impactam na conformação dos fluxos migratórios e têm reflexos em países, que, até então, sobretudo por questões econômico-sociais, não se apresentavam atrativos para esses imigrantes forçados, como o Brasil.

Assim, após o contexto do pós-guerra, com os novos movimentos migratórios que foram aparecendo _ evidenciando, como já mencionado, que o tema refúgio não poderia ser

⁴ <http://www.msf.org.br/noticias/italia-e-uniao-europeia-nao-devem-abandonar-os-refugiados-no-mar> . Acesso em 28 de fevereiro de 2017.

⁵ <http://reliefweb.int/report/world/migration-flows-europe-mediterranean-digest> . Acesso em 28 de fevereiro de 2017.

tratado como algo transitório_, o Brasil, por muito tempo, manteve-se, praticamente, fora da rota dos refugiados no mundo. Hoje, considerando, como mencionado, o aumento dos conflitos e o fechamento de diversos países de destino dos refugiados, apesar de não estar ainda entre os principais países de destino nesses deslocamentos forçados, tem se testemunhado, no território brasileiro, um significativo aumento no recebimento de pessoas que temem retornar a seus países de origem, o que gera novos desafios e a necessidade de se repensar uma política efetiva para o enfrentamento da crise.

3. O Brasil e a crise dos refugiados: estamos prontos?

Conforme destaca Baraldi (2014), historicamente, a imigração para o Brasil está ligada à colonização do país. Seu início coincide com a fundação da colônia de Nova Friburgo no Rio de Janeiro, em 1824, e prossegue com a criação das sucessivas colônias organizadas pelo governo ou por empresas privadas, especialmente nos Estados da região Sul do Brasil. Não se trata, conforme destaca a autora, de um processo consensual, sendo que a problematização da formação da nação diante das necessidades econômicas e geopolíticas sempre permeou os debates a respeito da política de migração. Por muito tempo, prevaleceu um período de políticas de subsídio e incentivo à imigração para o país, modificando-se o arcabouço normativo pertinente com o estabelecimento de cotas, incentivo à naturalização, tentativas de evitar a concentração de imigrantes de mesma nacionalidade e garantir a sua assimilação.

Quanto aos deslocamentos forçados, propriamente, conforme destaca Moreira (2010), no contexto após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil demonstrou uma atuação bastante ativa em prol do tema. Participou da Conferência internacional em que se discutiu o texto preparatório da Convenção de 1951 e assinou o tratado no ano seguinte à sua elaboração, sendo o primeiro país do Cone Sul a ratificá-lo. Assim, em 28 de janeiro de 1961, foi promulgado o Decreto nº 50.215, que tornou público o tratado a todos os brasileiros. Ressalta-se, por oportuno, que a adesão do Brasil não foi absoluta, tendo sido formuladas reservas geográfica e temporal, bem como limitações dos direitos de associação (art. 15) e de labor remunerado (art. 17) ⁶.

⁶ Havendo o Congresso Nacional aprovado, pelo Decreto Legislativo nº 11, de 7 de julho de 1960, com exclusão dos seus artigos 15 e 17, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra a 28 de julho

Quanto ao Protocolo de 1967, este foi ratificado pelo ordenamento jurídico brasileiro em 1972, quando, então, foi derrubada a reserva temporal. As reservas geográficas e àquelas constantes dos artigos 15 e 17, contudo, foram mantidas, vindo a serem revogadas apenas anos mais tarde. O Decreto Presidencial de 19 de dezembro de 1989 derrubou a reserva geográfica, enquanto, em 3 de dezembro de 1990, o Decreto nº 99.757 afastou as reservas aos artigos 15 e 17, em consonância com os princípios Constitucionais estatuídos nos artigos 5º, incisos XIII e XVII⁷, e 7º, inciso IV⁸.

Vale registrar que, em 1954, o Brasil recebeu cerca de 40 mil europeus em 1954. O Comitê Consultivo foi substituído pelo Comitê Executivo, do qual o Brasil ainda faz parte (MOREIRA, 2010).

Em 1960, contudo, a colonização e, por conseguinte, a atração de imigrantes deixou de ser um objetivo do Estado brasileiro, ensejando, assim, a transformação das instituições públicas do país e do próprio ordenamento jurídico, o que se pode verificar dos princípios e regras que conformam o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, de 1980.

Nessa mesma linha, a ditadura militar instalada no país no período entre 1964 e 1985 alterou de forma significativa a política brasileira para refugiados. Nessa época, o Brasil deixava de ser país de acolhimento para se transformar em um país de origem de refugiados, evidenciando, pois, o retrocesso em relação ao período anterior.

Na então conjuntura política doméstica, não fazia sentido reconhecer como refugiados pessoas que fugiam de outros regimes ditatoriais na região, tampouco conceder-lhes abrigo. A justificativa dada pelo governo era jurídica (fundamentada na reserva geográfica), mas as motivações eram claramente políticas (MOREIRA, 2010, p. 116).

Conforme destaca Carvalho (2002), em 1970, o próprio Papa denunciou a tortura no Brasil e a hierarquia católica moveu-se com firmeza na direção da defesa dos direitos

de 1951, e assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952; e tendo sido depositado a 15 de novembro de 1960, junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, o Instrumento Brasileiro de Ratificação da referida Convenção, com exclusão dos artigos citados (BRASIL, 1951).

⁷ 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: [...] XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; [...] XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar.

⁸ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

humanos e da oposição ao regime militar. Seu órgão máximo de decisão era a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a reação do governo levou a prisões e mesmo a assassinatos de padres. No ano de 1977, observa-se o início de trabalhos da organização internacional e instituições da sociedade civil brasileira em prol dos refugiados, ligadas à Igreja Católica, a qual se engajou na luta pelo respeito aos direitos humanos em oposição ao regime militar no país (CARVALHO, 2002). Nesse mesmo ano, o ACNUR instalou seu escritório no Rio de Janeiro (o qual só foi reconhecido oficialmente pelo governo brasileiro em 1982), exercendo a função reassentar cerca de 20 mil sul-americanos em países desenvolvidos. A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro iniciou o atendimento a refugiados, assistindo-os até que o ACNUR conseguisse um país de reassentamento (MILESI; SPRANDEL, 2003).

Com a anistia concedida, no ano de 1979, pelo governo Figueiredo (1979-1984), no processo de abertura política lenta, gradual e segura, exilados e refugiados políticos brasileiros retornaram ao país. No final dos anos 1970 e no decorrer dos anos 1980, o Brasil sem conceder o status de refugiado, acolheu 150 vietnamitas (entre 1979 e 1980) e, em 1986, recebeu 50 famílias Bahá'í, provenientes do Irã. Nessa mesma época, dezenas de cubanos foram assistidos pela Comissão de Justiça e Paz e pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. A ajuda humanitária não era vista com maus olhos pela política internacional levada a cabo pelo Ministério das Relações Exteriores. Nesse contexto, o Brasil deixava, então, de ser país de origem e voltava a ser um país de acolhimento de refugiados.

Em 1989, o país afasta a reserva geográfica até então existente, passando a reconhecer refugiados de quaisquer origens e não mais apenas europeus, tratando-se este de um importante avanço em prol da proteção dos refugiados. Nessa época, progride, ainda, ao aderir ao regime regional para refugiados, adotando a já mencionada definição ampliada da Declaração de Cartagena de 1984. A quantidade de refugiados acolhidos pelo Brasil cresce exponencialmente, passando de 322 para 1.042 pessoas (após o recebimento de 720 angolanos) em 1994. Nesse mesmo ano, estabeleceu-se formalmente o Centro de Acolhida para Refugiados pela Cáritas SP (MOREIRA, 2010).

É importante destacar que, nesse período anterior à promulgação da Lei nº 9.474, de 1997, o Brasil, que ainda não possuía uma regulamentação própria do estatuto do refugiado, deparou-se com demandas que levaram à promulgação da Portaria Interministerial nº 394, publicada no dia 29 de julho de 1991, que “[d]efine normas sobre a situação do refugiado admitido no Brasil sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur)” (BRASIL, 1991). Assinala-se o art. 3º da Portaria que assegurava:

Ao refugiado regularmente registrado no Departamento de Polícia Federal será fornecida Carteira de Trabalho e Previdência Social, facultada a vinculação a sindicato, inscrição em órgãos representativos de classe e fiscalização, de profissão, nesta última hipótese desde que especialmente atendidas as disposições legais pertinentes.

É possível perceber que, com a reabertura para a democracia, componentes internos associados a fatores políticos externos ensejaram um posicionamento favorável do Governo brasileiro ao tema do refúgio, atrelado à questão dos direitos humanos, em destaque na ceara internacional.

Nesse contexto, verifica-se que o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) teve uma atuação marcante em prol dos direitos humanos. A política externa adotada na época foi voltada para a participação em foros multilaterais em prol dos temas globais, adesão aos regimes internacionais e atuação frente às organizações internacionais. Além disso, passou-se a priorizar as relações com países em desenvolvimento, em especial os da América do Sul, sendo que as coalizões para cooperação Sul-Sul ganharam destaque no segundo mandato do Governo FHC. O destaque para o tema dos direitos humanos pode ser observado no âmbito institucional interno, com a adoção do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) em 1996 e a criação, no ano seguinte, da Secretaria de Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça, com a atribuição de coordenar e monitorar a implementação do plano (MOREIRA, 2010).

Dentre as metas estabelecidas pelo primeiro PNDH, a elaboração de projeto de lei para regulamentar o estatuto dos refugiados foi tratada como proposta de ação governamental a ser executada em curto prazo (BRASIL, 1996).

No Congresso Nacional, o projeto de lei seguiu a tramitação de praxe, passando, primeiro, pela Câmara dos Deputados a ser identificado como projeto de lei nº 1.936/96. Todavia, tratando-se de um tema de diligente acompanhamento e estreito interesse de vários segmentos da sociedade civil, com acolhida por parte de instâncias de governo e com forte apoio de Organismos Internacionais, particularmente do ACNUR, ocorrera uma pressão social e política para que sua tramitação fosse rápida. Efetivamente, podemos considerar que sua aprovação foi célere – iniciou em 13 de maio de 1996, e foi sancionada dia 22 de julho de 1997, ocorrendo sua publicação no Diário Oficial da União aos 23 de julho de 1997.

A lei federal n. 9.474 de 1997 se insere nos marcos dos regimes internacional e regional para refugiados, incorporando os motivos clássicos de refúgio da Convenção de

1951 e os motivos ampliados da Declaração de Cartagena de 1984, sobretudo a violação de direitos humanos.

Nas lições de Moreira (2010), a legislação brasileira pode ser entendida como uma legislação avançada, principalmente por adotar a definição ampliada de refugiado. Outro ponto a ser destacado consiste na previsão do artigo 2º, que prevê que “os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional” (BRASIL, 1997). O dispositivo refere-se ao chamado direito de reunião familiar, estendendo-se a concessão do refúgio aos demais membros da família do refugiado. A esse respeito, considera-se que o arcabouço normativo brasileiro progrediu em relação ao regime internacional da ONU, uma vez que esse princípio havia sido consignado na Ata Final da Conferência, todavia não integrava o corpo da Convenção de 1951. Registra-se que o Brasil, além de pioneiro a adesão do regime internacional para os refugiados, foi o primeiro país na América do Sul a estabelecer um diploma legal nacional específico no tema (MOREIRA, 2010).

Entretanto, assim como o regramento internacional não foi capaz de conter a crise dos refugiados, também a legislação interna mostra-se ineficiente para minimizar os efeitos dessa crise no território brasileiro. A legislação brasileira confere apenas proteção em tese aos refugiados que ingressam no território brasileiro fugindo de seus países de origem vítimas de perseguição ou de uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. As estruturas dos órgãos competentes são precárias e não apresentam respostas rápidas, tanto com relação à esfera individual de solicitação de refúgio quanto com relação ao estabelecimento de políticas de acolhimento e integração dos refugiados. Há, portanto, a necessidade de se fortalecer e mesmo de repensar a política de refúgio, a fim de que, na prática, se alcance e se confira essa proteção.

Nos dias de hoje, o Brasil tem se deparado com um aumento significativo de solicitações. O número total de solicitações de refúgio aumentou mais de 2.868% entre 2010 e 2015 (de 966 solicitações em 2010 para 28.670 em 2015), o que, como mencionado, deveria estar acompanhado do fortalecimento da política na concretização de suas ações. Este pode ser visto como o desafio prioritário atual a ser enfrentado pelo Estado brasileiro na área: implementar, na prática, o que a legislação determina, seja no procedimento de elegibilidade, o qual deve ocorrer em período de tempo razoável (e não durar anos, como

tem ocorrido nos processos atuais⁹), seja na concretização das soluções duráveis, concebidas após o reconhecimento da condição de refugiado do solicitante _ repatriação, integração local e reassentamento.

Segundo dados do Conare e do ACNUR, a maioria dos solicitantes de refúgio vem da África, Ásia (inclusive Oriente Médio) e o Caribe. De acordo com o CONARE, o Brasil possui atualmente (até abril de 2016) 8.863 refugiados reconhecidos, de 79 nacionalidades distintas (28,2% deles são mulheres) – incluindo refugiados reassentados. Os principais grupos são compostos por nacionais da Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do Congo (968) e Palestina (376) ¹⁰.

No que se refere à entrada de estrangeiros no Brasil, há que se registrar que o controle da imigração é uma atribuição de três ministérios: da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho e Emprego. Ao Ministério da Justiça compete, essencialmente, o controle dos estrangeiros após sua entrada em território nacional e a aplicação da política de imigração – desde a concessão de visto, prorrogações, transformações de vistos, permanência, extradição e expulsão, por exemplo. A política imigratória atual é orientada pela Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, que, como vimos, desde o início de sua vigência vem sendo alvo de críticas no país. A lei criou ainda o Conselho Nacional de Imigração – CNIg, órgão presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com representantes de vários outros ministérios, órgão de classe e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC.

Quanto à política de refúgio, aplica-se a já mencionada Lei 9.474, de 1997, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça. O CONARE é constituído por um representante do Ministério da Justiça; um representante do Ministério das Relações Exteriores; um representante do Ministério do Trabalho e Emprego; um representante do Ministério da Saúde; um representante do Ministério da Educação; um representante do Departamento de Polícia Federal; um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR tem acento no Comitê, sem direito a voto.

Muito embora sejam todos afetos a políticas que lidam com a entrada de estrangeiros no país, muitas vezes os órgãos e as políticas de migração e de refúgio não conversam entre si,

⁹ Grande parte dos procedimentos de refúgio chegam a durar 4 anos, havendo casos de até 10 anos para se alcançar uma decisão definitiva.

¹⁰ Cf. <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/> Acesso em 24 de fevereiro de 2017.

criando situações um tanto complexas, como o caso dos inúmeros venezuelanos que ingressaram na região Norte do país e, muito embora sejam, em geral, imigrantes econômicos, solicitaram refúgio. Estima-se que 77 (setenta e sete) mil venezuelanos que entraram no Brasil pela cidade fronteiriça de Pacaraima, no norte de Roraima, entre janeiro de 2015 e setembro de 2016, segundo dados do Ministério da Justiça. Após um longo debate e inúmeros pedidos de refúgio por parte de venezuelanos ao CONARE, o CNIg entendeu por editar a Resolução Normativa nº 116, de 2 de março de 2017, que dispõe que, considerando o fluxo migratório a unidades da Federação, sobretudo na região Norte, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do referido Acordo de Residência, que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país, resolve:

Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

Verifica-se, pois, que as reações às questões migratórias, que deveriam ser adotadas com urgência, como no caso acima mencionado, demoram para ser implementadas e demonstram que os órgãos que compõem os conselhos e, por sua vez, os conselhos, entre si, não dialogam com a frequência e fluidez que deveriam, revelando-se estruturas lentas e palcos de debates muitas vezes infrutíferos e pouco operacionais.

Por seu turno, a ausência de respostas imediatas a situações como essas, bem como a lentidão na análise dos processos de pedido de refúgio não apenas prejudicam a eficácia da proteção ao estrangeiro que ingressa no país, mas podem ter impacto, inclusive, em questões de segurança nacional, uma vez que o solicitante de refúgio não precisa de nenhum documento para realizar a solicitação, podendo, inclusive, entrar de forma irregular no território brasileiro (com documento falso, por exemplo). A esse respeito, registra-se que foi divulgado recentemente que a Polícia Federal descobriu que traficantes internacionais de drogas estariam fazendo uso do pedido de refúgio em Guarulhos, São Paulo, para permanecer de forma regular no país, uma vez que o protocolo do pedido regulariza sua situação e impede de serem expulsos ou, se for o caso, de serem extraditados¹¹. É muito importante ter em mente que a utilização deturpada do instituto estimulada pela precariedade

¹¹ <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/10/em-guarulhos-falsos-refugiados-fazem- trafico-internacional-de-drogas.html> . Acesso em 14 fev. 2017

das instituições e da estrutura que cuidam do assunto acaba por prejudicar aqueles que, de fato, fazem jus à proteção, bem como tende a fazer surgir no pensamento da população nacional certa aversão às pessoas em condição de refúgio, associando-os a criminosos ou a pessoas que irão prejudicar, de alguma forma, a vida dos cidadãos daquele país.

Diante dessas considerações, o que se vê é que o Brasil enfrenta graves problemas na adoção de medidas efetivas frente aos fluxos migratórios, sobretudo diante da crise mundial dos refugiados, cujos fluxos, como se percebe, têm tangenciado o território brasileiro. Não se vislumbra outra resposta para a pergunta que aqui se apresenta senão a de que “não, não estamos preparados”. De fato, não estamos, mas não se pode negar que, hoje, o país sinaliza uma atenção mais cuidadosa para o tema, muito embora de forma tímida e ainda sem a efetiva implementação da maioria das medidas que se fazem necessárias.

Na reunião da cúpula de líderes na ONU, em setembro de 2016, o Brasil afirmou seu compromisso em receber 3 mil novos refugiados sírios até o final de 2017 e destinar cerca de 1,2 milhão de reais a iniciativas de assistência local da população refugiada e apátrida no país para 2016 e mais 1,2 milhão de reais para 2017 por meio de convênios com organizações da sociedade civil.

Nesse ponto, vale ressaltar que, cumprindo, inicialmente, o prometido, no final do ano de 2016, de fato, a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, lançou edital de chamamento público para a seleção de organização da sociedade civil para a execução de projetos voltados para à promoção da inclusão social, laboral, produtiva e cultural para imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas, objetivando a seleção de 04 (quatro) propostas para receber apoio financeiro com valor individual de até R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), para execução no prazo de até 12 (doze) meses¹².

Além disso, destaca-se que o Brasil se comprometeu, pela primeira vez, a fornecer recursos próprios (R\$ 1 milhão entre 2016 e 2017) para reassentamento. Hoje, o número de refugiados reassentados no país, segundo os dados do CONARE, não chega a 700, sendo, na maioria colombianos, residentes no Equador, que tiveram o refúgio aceito após sofrerem ameaças contra a vida em seu país natal, alguns pelas Forças Revolucionárias da Colômbia (Farc) ou pelas conhecidas “bandas criminales”, grupos paramilitares. Dessa vez, o compromisso de reassentamento afirmado refere-se a pessoas em situação de risco no Triângulo Norte, o que, se efetivado, significará um avanço na política brasileira de refúgio,

¹²

<https://www.justica.gov.br/noticias/mjc-lanca-edital-para-selecionar-projetos-voltados-aos-refugiados/edital-chamada-publica-refugiados-final-pos-conjur.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2017.

reproduzindo, de certo modo, práticas adotadas por países exemplos no recebimento de refugiados, como o Canadá. Nesse ponto, vale destacar que Honduras, El Salvador e Guatemala formam o chamado “Triângulo do Norte”, região que, salvo as zonas de guerra declaradas, tem o maior índice de assassinatos do mundo, sobretudo de mulheres. Em Honduras, por exemplo, relata-se que as mulheres são frequentemente violentadas, espancadas e abusadas por seus parceiros membros de gangues, reconhecendo-se que a violência de gênero, motivo para solicitação de refúgio (enquanto grupo social), tem atingido índices alarmantes¹³.

Verifica-se, pois, que os problemas são graves e a reformulação e fortalecimento a política são imprescindíveis e urgentes, mas o Brasil dá sinais positivos de que está voltando sua atenção para isso.

4. Conclusão: desafios e reflexões

Como vimos, os refugiados são pessoas compelidas a fugir de seus países de origem, em decorrência de conflitos armados e outras situações de violência, rumo a outros países, em busca de proteção. Necessitam, pois, de ajuda humanitária por parte da comunidade internacional, ultrapassando as fronteiras dos limites territoriais de cada Estado, uma vez que este passa a ter responsabilidade sobre um indivíduo que não faz parte de sua população.

No contexto internacional do pós-guerra, o tema ganhou destaque, criando-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e estabelecendo-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, alterada e ampliada por documentos posteriores.

O Brasil se inseriu nesse contexto voltado para a proteção dos refugiados e, em 1997, promulgou sua legislação sobre refugiados, que trouxe uma definição de refugiado considerada avançada, criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e estabeleceu o reassentamento como solução durável para refugiados, embora, até o momento, esta última medida tenha sido pouquíssimo implementada na prática.

O mundo do início do século XXI é, em muitos sentidos, diferente daquele de meados do século XX. Os conflitos nas diferentes partes do mundo têm se alterado e aumentado ao longo desses últimos anos, o que, juntamente com o fechamento das fronteiras de países de destino dos refugiados, vem causando impactos significativos no Brasil. Atualmente, o país

¹³ <http://www.acnur.org/el-acnur/eventos/2016/llamado-a-la-accion-necesidades-de-proteccion-en-el-triangulo-norte-de-centroamerica/> . Acesso em 20 de fevereiro de 2017.

recebe o maior número de pedidos de refúgio da América do Sul e esse número tem aumentado muito, chegando a um aumento de quase 3 mil por cento de solicitações nos últimos seis anos.

O diploma legal de 1997, embora possua previsões bastante protetivas, não tem tido eficácia para que, na prática, a vítima de perseguição e intolerância proveniente de outro país seja recebido e acolhido de forma adequada. É imprescindível, para tanto, que os órgãos competentes sejam mais eficientes, os sistemas de comunicação entre esses órgãos sejam integrados, os processos administrativos para a análise do pedido de refúgio mais ágeis, respeitando uma duração razoável, assim como as soluções duráveis, como integração e reassentamento, sejam implementadas na prática, com a afetação de recursos públicos e a celebração de parcerias privadas para isso.

Não, não estamos preparados. A política brasileira para o refúgio precisa ser repensada e fortalecida o mais rápido possível, tanto para atribuir todos os direitos e garantias que o estrangeiro deve fazer jus no território brasileiro, quanto para se garantir que o instituto do refúgio não seja deturpado, colocando em risco a própria segurança do país. Para a efetivação da proteção estabelecida internacionalmente é necessário não apenas de uma conscientização internacional, mas de uma consciência interna quanto à acolhida de refugiados, afastando a ideia de que os refugiados seriam uma ameaça à garantia dos direitos dos nacionais do país acolhedor.

É muito importante que o Estado brasileiro consiga fazer com que a estrutura relacionada ao refúgio acompanhe o aumento dos pedidos, implementando e fortalecendo a política em todas as suas vertentes: na estruturação do CONARE e no curso do processo de elegibilidade; na conscientização da população quanto à importância dessa política para o Brasil e para o mundo; na adoção das soluções duráveis de repatriação, integração e reassentamento; bem como no acesso à informação por parte do próprio estrangeiro que ingressa no país e das autoridades presentes nos pontos migratórios.

Observa-se que os sistemas nacionais e internacionais de proteção aos refugiados estão em constante construção e evolução, o que se apresenta fundamental haja vista a movimentação constante dos fluxos migratórios, sobretudo, dos deslocamentos forçados. De fato, não se trata apenas de um ato de solidariedade, mas de uma série de medidas que possuem a transcendência de um conceito humanitário que vem sendo construído há muitos e muitos anos.

Logicamente, não se deve olvidar que o desafio maior é fortalecer sobremaneira o sistema internacional de proteção aos direitos humanos, propriamente, atuando-se, assim,

diretamente nas causas que ensejam os deslocamentos forçados. É essencial que se busque, em última análise, a efetivação dos padrões mínimos de direitos humanos acordados internacionalmente, “para que a proteção à dignidade dos seres humanos seja constante e não um simples paliativo, em situações em que a violação é tão grave que faz com que o indivíduo perca o que, nas palavras de Hannah Arendt, o torna humano: a sua comunidade” (JUBILUT, 2007, p. 207).

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. 1970. **Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugee and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-Second Meeting.** Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em: 24.fev.2017.

_____. 1992. **An Introduction to the International Protection of Refugee.** Geneve: ACNUR. Disponível em <http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf> . Acesso em 24 fev. 2017.

_____. 1996a. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. *In*: ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado.** Lisboa: ACNUR.

_____. 1996b. Protocolo sobre o estatuto dos refugiados. *In*: ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado.** Lisboa: ACNUR.

_____. 2008. **Convention Plus.** Disponível em: <http://www.unhcr.org>. Acesso em 24.fev, 2017.

_____. 2015. **Global trends.** http://www.unhcr.org/576408cd7#_ga=1.124944334.535988313.1488065961

ANDRADE, William Cesar de; MILESI, Rosita. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil 2010. *In*: **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas /** Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL **Lei nº 9.474.** Diário Oficial da União. Poder Legislativo, Brasília, 22 de julho de 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em 15 fev. 2017.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana:** o prisma do Brasil e da Integração Sul-americana. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CONARE. **Refúgio.** Publicado em [mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). [http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRIE.htm]. Acesso em 20 fev. 2017.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. *In*: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados:** uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

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

KRASNER, Stephen. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**. International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes. MIT Press. 1982 (pp. 185-205).

MATAS, David. A history of the politics of refugee protection. In: MAHONEY, Kathleen; Mahoney, Paul. (Ed.). **Human Rights in the Twenty-First Century: a global challenge**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 619-628.

MILESI, Rosita; SPRANDEL, Márcia A.. O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões. In: MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003.

MOREIRA, Julia Bertino. **A proteção internacional aos refugiados e a legislação brasileira** (Lei Federal 9.747/97). In: Estudos de Direito Internacional – Anais do 2º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. vol. II. Curitiba: Juruá, 2004

_____; ROCHA Rossana Reis. **Regime Internacional para Refugiados: mudanças e desafios**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

_____, **Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil**. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100006. Acesso em 24 fev. 2017.