

A evolução da legislação sobre o refúgio no âmbito internacional, regional e nacional e seus impactos para a Operação Acolhida¹

Gustavo da Frota Simões*

Luiz Eduardo Santos Cerávolo**

Tássio Franchi***

Introdução

A migração forçada voltou a se tornar um fenômeno que chama a atenção globalmente. No século XXI, em diferentes continentes e países, a chegada de migrantes, entre eles refugiados, tem se tornado comum. Na América do Sul, crises internas e outros fatores têm levado a um êxodo de cidadãos venezuelanos para os outros países (Franchi, 2019). Os indivíduos, família e grupos que emigram em busca de melhores condições ou fugindo de perseguições enfrentam grave problema ao chegarem a um novo país: enquadrar-se na legislação nacional que garanta a eles proteção.

Cada país possui soberania e autonomia para criar suas próprias normas que regularizam a entrada e a permanência dos estrangeiros no território nacional. A atuação das instituições federais, estaduais e municipais deve sempre ser pensada observando os marcos legais condizentes. Com os migrantes não é diferente. Os acordos internacionais e a legislação nacional relativos ao tema devem ser respeitados no momento de se planejar e executar toda sorte de operações de ajuda humanitária. A presença de um marco legal é impor-

tante para direcionar como as instituições e o Estado devem atuar.

Diante disso surgiu a questão: quais são os impactos dessa legislação no acolhimento aos venezuelanos realizado pelo governo brasileiro por meio da Força-Tarefa Logística Humanitária, denominada “Operação Acolhida” (FT-Log Acolhida)?

O refúgio se constitui em uma das questões mais complexas e atuais no cenário internacional, sendo legislado de maneira peculiar nos níveis mundial, regional e nacional. Deslocamentos forçados, resultantes sobretudo de conflitos e catástrofes naturais, têm influenciado a evolução do conceito de “migrante” e “refugiado” desde o início do século XX.

Antecedendo à regulamentação jurídica do tema, relata-se que a deliberação inicial do termo *refugiado* data do século XVI, oportunidade em que houve o entendimento, por parte dos Estados, de que refugiados eram pessoas que não podiam mais contar com a proteção do seu próprio Estado e que não se encontravam mais no território de origem. (ORCHARD, 2007, p. 1)

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Atualmente, é professor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

** TC Inf (AMAN/1999, EsAO/2009, ECEME/2015). Atualmente, é Assessor Parlamentar do Gab Cmt Ex.

*** Doutor em Desenvolvimento Sustentável (Graduação UEL/2000, Mestrado UNESP/2003, Doutorado UnB/2013). Atualmente, é professor no Instituto Meira Mattos. É coordenador do projeto PROCAD MD/CAPES – Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada.

Desde suas origens, o Direito Internacional dos Refugiados está vinculado aos conflitos armados. No início do século XX, fruto de importantes fatos históricos, dentre os quais se destacam a Primeira Grande Guerra, a Revolução Russa e a Guerra Civil Espanhola, a humanidade experimentou movimentos significativos de pessoas. Já no período de 1939 a 1945, resultado da Segunda Grande Guerra, o fluxo de refugiados se acentuou de forma exponencial, o que afetou todo o globo. Segundo Andrade, 2005:

Estima-se que, no período de 1939 a 1974, 53.536.000 pessoas foram deslocadas das suas cidades e países de origem, além de aproximadamente 1 milhão de pessoas que decidiram não retornar, os chamados *last million*, o milhão restante, que era composto por cerca de 275.000 poloneses, 200.000 judeus, 200.000 espanhóis, 190.000 lituanos, latislavos e estonianos, 150.000 iugoslavos – sérvios e croatas, e 100.000 ucranianos. (ANDRADE, 2005, p. 3)

Na década de 1950, como consequência do término da Segunda Grande Guerra, foi aprovada, pelas Nações Unidas, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951), definindo:

... refugiados como aquelas pessoas obrigadas a abandonar sua terra natal e procurar proteção em outros Estados, por terem sido ameaçadas de perseguição ou efetivamente perseguidas, por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou filiação a determinado grupo social. (BARICHELLO; DE ARAUJO, 2015, p. 104)

Atualmente, os conflitos existentes em diferentes regiões continuam obrigando numerosos grupos de pessoas a abandonarem seus lares, não tanto em decorrência de perseguições individualizadas, mas de situações de violência generalizada, que ameaçam desestabilizar a paz e a segurança internacionais.

Fruto de eventos históricos, como os anteriormente descritos e da atual conjuntura mundial, o tema *refúgio* ganhou força, levando ao surgimento e desenvolvimento de legislações internacionais, regionais e nacionais sobre o assunto.

A partir do exposto, o presente artigo está organizado de modo a apresentar a evolução da legislação

internacional, regional e brasileira sobre *refugiados*, desde a década de 1920 até os dias atuais, para assim buscar responder ao seu objetivo, que é a indagação de como essa legislação impacta a Operação Acolhida em Roraima.

Histórico da legislação internacional

A temática dos refugiados surge no cenário internacional a partir das soluções propostas aos emigrados, ao final da Primeira Guerra Mundial, de concessão de refúgio ou extradição. Nesse período, os Estados se mostravam receptíveis a imigrantes economicamente ativos em função do *déficit* populacional. Como norma jurídica universal, o refúgio surgiu no âmbito da Liga das Nações (LDN), em 1921.

A Segunda Guerra Mundial gera, antes mesmo do seu término em 1945, um fluxo incomparável de civis fugindo das barbáries da guerra cometidas pelos países do Eixo. Com isso, em 1943, os Aliados estruturam um órgão denominado Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas (UNRRA) para tratar de forma mais intensa o tema *refúgio* (SIMÕES, 2016).

Ainda em 1943, decorreu a Conferência de Bermudas, entre americanos e britânicos, a fim de buscar soluções à problemática dos judeus europeus perseguidos pelos nazistas. Fruto dessa reunião, a proteção internacional dos refugiados foi ampliada:

Todas as pessoas de qualquer procedência que, como resultado de acontecimentos na Europa, tiveram que abandonar seus países de residência por terem em perigo suas vidas ou liberdade, devido a sua raça, religião ou crenças políticas. (BARRETO, 2010b)

Ao término da Segunda Guerra Mundial, em substituição à Liga das Nações, é estabelecida, em outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização internacional destinada a facilitar a cooperação mundial. A ONU, desde sua criação, apresenta como objetivos a promoção dos direitos humanos e a promoção de assistência humanitária em cenários de fome, catástrofes naturais e confrontos armados, objetivos diretamente relacionados à temática dos refugiados (SIMÕES, 2016).

Aprofundando mais esse assunto, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu, em 1946, alguns conceitos característicos da condição de refugiado:

Princípio	Definição
Alcance	O problema do refúgio tem alcance e caráter internacionais.
Responsabilidade	Um órgão internacional deve ocupar-se do futuro dos refugiados e de pessoas deslocadas.
Tarefa Principal	Tarefa principal consiste em estimular o pronto retorno dos refugiados a seus países e ajudá-los por todos os meios possíveis.
<i>Non-refoulement</i>	Não se deve obrigar o regresso ao seu país de origem de refugiados que expressarem objeções válidas a esse retorno.

Tabela 1 – Princípios estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas

Fonte: Barreto (2010a, p. 14), adaptada pelos autores

Esses princípios delinearam o conceito de refugiado, estabelecido pela ONU, como sendo:

Aquele que busca proteção “temendo ser perseguido 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”. (SALLES; GONÇALVES, 2016)

Em razão da complexidade e importância do tema, foi fundada, em 1947 a Organização Internacional de Refugiados (OIR), com o intuito de regulamentar de maneira definitiva a temática dos refugiados. Essa Organização assumiu a maior parte das atribuições da antiga UNRRA.

No ano seguinte, a ONU adota a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento delineador dos direitos humanos básicos. Essa declaração garantia às pessoas perseguidas em seus Estados o direito de asilo como direito da pessoa humana. Em razão disso, as Nações Unidas começam a construir normas internacionais versando sobre o assunto.

A cada ano, a temática de refugiados se intensificava e a ONU se adaptava. Com isso, em dezembro de 1950, as Nações Unidas estabeleceram o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), cuja tarefa fundamental estabelecida era conceder proteção jurídica internacional aos refugiados (SIMÕES, 2016).

Um ano após sua criação, em 1951, a fim de atender recomendação da Comissão dos Direitos Humanos da ONU e implementar regras mundiais definindo o Estatuto dos Refugiados, o ACNUR concebeu a Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados, ordinariamente intitulada Convenção de 1951.

Além da concepção do Estatuto dos Refugiados, a convenção é considerada precursora do Direito Internacional dos Refugiados. Na qualidade de dispositivo legal, ela aponta quatro elementos como definidores da condição de refugiado:

- o refugiado deve estar fora do seu país de origem;
- a falta de vontade ou incapacidade do Estado de origem de proporcionar proteção ou de facilitar o retorno;
- a causa dessa incapacidade ou falta de vontade atribuída a um fundado temor de perseguição que provoca o deslocamento; e
- a perseguição é temida por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou por opinião política. (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007)

Uma característica do estatuto, resultante do momento histórico de sua promulgação (fim da Segunda Guerra Mundial), foi a restrição de espaço e tempo, denominada *reserva geográfica e temporal*. Essas reservas condicionavam o enquadramento da condição de refugiado aos eventos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951.

O Brasil, como nação aliada, teve participação na elaboração e aprovação da Convenção de 1951. Nessa oportunidade, foi favorável à reserva geográfica, no entanto ressaltou os artigos 15 e 17, que tratavam da associação e profissão assalariada do refugiado.

Um novo fluxo de refugiados ocorreu na década de 1960, resultante de instabilidades decorrentes do processo de descolonização nos continentes africano e asiático. Como o Estatuto da Convenção de 1951 restringia o refúgio no tempo e no espaço, esse novo cenário demandou um novo instrumento internacional.

Com isso, foi formulado o Protocolo Adicional de 1967, que estendeu a definição e a assistência aos refugiados. A partir desse protocolo, qualquer indivíduo estaria amparado legalmente de usufruir do instru-

mento do refúgio, independentemente da data de 1º de janeiro de 1951.

Esse protocolo foi convocado pela Resolução nº 1.186, de 1966, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e pela Resolução nº 2.198, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1966. O secretário-geral da ONU dirigiu-se aos 141 países signatários da Convenção de 1951 pedindo que aderissem ao protocolo, como um instrumento internacional específico que daria caráter universal e atemporal à Convenção de 1951. (BARRETO, 2010b, p. 15)

No ambiente latino-americano, todos os países referendaram a Convenção de 1951 e aderiram ao Protocolo de 1967, com exceção de Cuba.

Mais de duas décadas após a aprovação do Protocolo de 1967, foi celebrada em Viena, em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que ratificou a universalidade, a indivisibilidade, a inter-relação e a interdependência dos direitos humanos, além de reconhecer os instrumentos jurídicos internacionais e regionais relacionados ao refúgio. Nessa oportunidade, foi concebida a Declaração e o Programa de Ação de Viena, que propuseram a criação de iniciativas para cuidar dos problemas de refugiados e reforçaram a interação entre direitos humanos, democracia e progresso. Essa declaração baseou-se em ações preventivas, pois percebia que o refúgio não deveria ser discutido como situação transitória.

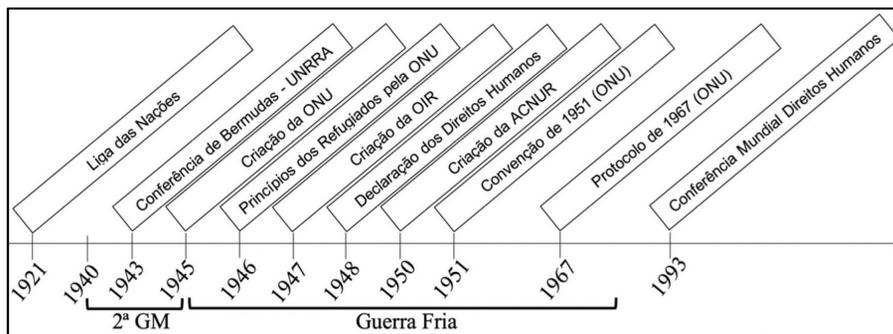


Figura 1 – Evolução da legislação sobre refugiados no âmbito internacional
Fonte: Os autores

Assim, pode-se concluir que o tema refúgio vem evoluindo de forma relevante desde a antiguidade, sendo estimulado no pós-Primeira Guerra Mundial e impulsionado no pós-Segunda Guerra Mundial. Após o fim da Guerra Fria, o conceito de refugiado e as normas internacionais que protegem essa figura migratória vêm sofrendo pressões por mudanças e, hoje, pode-se dizer que a distinção entre “migrante” e “refugiado” é muito artificial e não encontra eco na realidade atual dos fluxos migratórios mistos (SILVA, 2011).

Histórico da legislação regional

A América Latina, até a década de 1960, seguiu as normativas internacionais relacionadas ao tema do re-

fugiado para responder aos desafios apresentados em contextos históricos diferentes. A partir da década de 1960, países latino-americanos iniciam a concepção de interpretação renovada ao conceito de refugiado, em virtude do aumento da violência nos conflitos armados na região.

Nas duas décadas seguintes, a América Central testemunhou conflitos sociais internos em países como Nicarágua, El Salvador e Guatemala por conta da distribuição desigual de riqueza e de terras. Até esse período, a legislação que amparava o refugiado eram as normas internacionais que mantinham reservas que desconsideravam a América Latina.

Os conflitos armados desse período “[...] resultaron en más de dos millones de refugiados y personas desplazadas, de los cuales solamente unos 150.000 fueron refugiados bajo la Convención de 1951”. (ANDRADE 2001, p. 4)

Assim, em 1981, foi realizada, na Cidade do México, uma conferência a fim de avaliar os problemas referentes aos refugiados, bem como as deficiências e hiatos na normativa internacional.

Fruto das ilações da Conferência do México de 1981, da ampliação da crise humanitária latino-americana e da Convenção Relativa aos Refugiados Africanos de 1969, foi realizado, em 1984, na cidade colombiana de Cartagena, um colóquio analisando a situação jurídica e humanitária da proteção dos refugiados na América Central, México e Panamá. Essa reunião, coordenada pela Colômbia, contou com a participação de diversas entidades, como o ACNUR, a Universidade de Cartagena e o Centro Regional de Estudos do Terceiro Mundo (CRESET).

Como produto desse colóquio, foi esboçada a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, uma resposta inovadora, alicerçada na tradição liberal latino-americana, que ampliou e flexibilizou a definição de refugiado.

Em 22 de novembro de 1984, é aprovada a Declaração de Cartagena, que ampliou o conceito de refúgio, incluindo, não só aquela pessoa que tenha fundado temor de perseguição em razão de raça, naturalidade, grupo social, sexo ou opinião política, mas também aquelas cujos países de origem tenham entrado em processo de degradação política e social e tenham permitido violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública. (BARRETO, 2010b, p. 16)

Esse documento, identificado como dispositivo regional mais significativo no âmbito latino-americano, estruturou a política de refúgio na região e foi absorvido nas legislações nacionais de diversos Estados.

Não sendo um instrumento regional vinculativo, a declaração agiu como elemento de persuasão, resultando na admissão e/ou observância dos conceitos de refugiados por diversos Estados, seja de forma normativa, seja em processos ordinários.

Em 1994, passados 10 anos da Declaração de Cartagena, foi realizado, em San José, Costa Rica, o Colóquio Internacional sobre Refugiados. Participaram do encontro delegados de 20 países (Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, EUA, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai), oportunidade em que foi reavaliada a Declaração de Cartagena e elaborada a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos.

A Declaração de San José aprofundou as relações entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos, dando uma nova ênfase a questões centrais da atualidade. (TRINDADE, 2001, p. 5)

Em 2004, comemorando os 20 anos da Declaração de Cartagena, foi concebida a Declaração e o Plano de Ação do México (PAM). Idealizado por agências, como o ACNUR, o Conselho Norueguês para os Refugiados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, e por países, como o Brasil, a Costa Rica e o México, o PAM contou com a participação de governos de 20 países da América Latina e especialistas de diferentes setores da sociedade civil.

O fenômeno do abarrotamento das fronteiras em decorrência dos conflitos armados colombianos foi um dos fatores que motivaram a proposição de soluções duráveis quando da formulação do PAM. (BARI-CHELLO, 2012, p. 46)

Esse plano foi concebido em resposta à grave crise humanitária colombiana, considerada como uma das piores da época, em função da expansão do fluxo migratório da Colômbia para as zonas de fronteira com o Equador, Panamá e Venezuela.

Esse plano, se aplicado de maneira ampla, permitirá à América Latina transformar-se em um verdadeiro espaço integrado de proteção às pessoas vítimas de perseguição, outorgando à região um sólido pilar democrático de proteção ante qualquer tipo de golpe contra os regimes democráticos. (BARRETO, 2010b, p. 20)

Ele se destacou por propor medidas perenes implementadas por meio de três programas: *Cidades Solidárias*, *Fronteiras Solidárias* e *Reassentamento Solidário*.

A consolidação dos objetivos e programas do PAM carrega em si uma dupla responsabilidade. A primeira, de caráter regional, refere-se à necessidade dos Estados de agirem em concentração para resolverem problemas considerados comuns por eles, como reflexo de um sentimento de solidariedade internacional e de uma concepção de responsabilidade compartilhada. A segunda responsabilidade é de caráter internacional. O sucesso do programa regional de reassentamento na América Latina poderia incentivar iniciativas similares em outras partes do mundo, revelando a importância das cooperações Sul-Sul, Norte-Sul e Sul-Norte, em nível regional e intercontinental. (LAVANCHY, 2004, p. 9-10)

Em 2010, foi formulada a Declaração de Brasília, outro documento elaborado com objetivo de buscar soluções mais duradouras e orientado para a proteção de refugiados e apátridas no continente americano. Um desafio enfrentado nesse período são os chamados movimentos migratórios mistos, nos quais se mesclam grupos enquadrados na situação de refúgio com migrantes tradicionais. Participaram dessa declaração representantes de diversos países latino-americanos, dentre os quais se destacam a Argentina, o Brasil, a Colômbia, o México e a Venezuela.

Ainda no âmbito regional, em 2012, em Fortaleza, foi formalizada a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados, na qual

os partícipes comprometeram-se a adotar políticas comuns de proteção a solicitantes de refúgio e refugiados, tais como:

- adotar políticas migratórias não restritivas;
- identificar situações de refúgio em fluxos migratórios mistos;
- dar atenção especial às questões de gênero e idade (particularmente em casos de crianças desacompanhadas ou separadas de sua família); e
- não devolver refugiados e solicitantes de refúgio aos seus países de origem ou a territórios onde suas vidas corram perigo.

Além dos países integrantes do Mercosul, participaram dessa declaração a Bolívia e o Chile. Por último, cabe destacar que, em 2014, participaram, entre os dias 2 e 3 de dezembro, os países da América Latina para discutir a Declaração de Cartagena no evento Cartagena +30. Nessa ocasião, chegou-se ao final do encontro com a criação da Declaração do Brasil.

Na Declaração do Brasil, adotada na conferência, foram destacadas as questões de gênero, o problema de crianças e adolescentes desacompanhados na América Central e a proposta da erradicação da apatridia na região.

Assim, pode-se concluir que, no âmbito regional, houve um alinhamento com a legislação internacional, especialmente a partir de meados da década de 1960, fruto dos conflitos armados colombianos, sendo materializado maiormente pela Declaração de Cartagena,

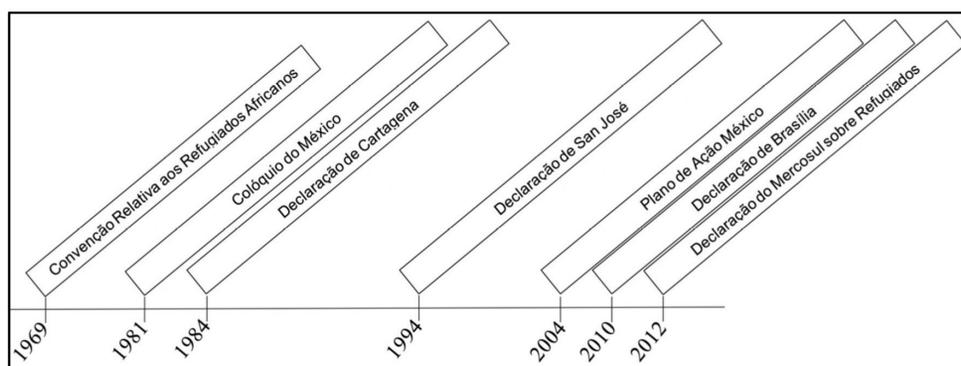


Figura 2 – Evolução da legislação sobre refugiados no âmbito regional
Fonte: Os autores

pelo Plano de Ação México e pelas seguidas conferências sobre o tema, como Cartagena +20 e Cartagena +30.

Histórico da legislação nacional

O Brasil já desenvolvia, desde o período colonial, políticas migratórias com propósito de atrair mão de obra e promover a ocupação do território. Assim, antes mesmo do tema refúgio surgir na pauta política brasileira contemporânea, o país já havia se firmado como receptor de estrangeiros.

A política externa pragmática brasileira, tanto de Getúlio Vargas como de Eurico Gaspar Dutra, orientou a expansão da atuação do país no exterior. Exemplificam essa assertiva a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, no envolvimento em negociações de paz e na criação das Nações Unidas.

No período da Guerra Fria, o Brasil procurou expandir, ainda mais, sua participação internacional, alinhado ao Bloco Ocidental. Dessa forma, o país não hesitou em participar e apoiar as iniciativas, sobretudo europeias, ligadas à temática dos refugiados. O governo não qualificava o refúgio somente como uma questão humanitária, mas o utilizava como instrumento político e econômico.

O Brasil se sobressaiu nesse período, no âmbito da América Latina, por ter sido o primeiro a ratificar a Convenção de 1951, além de ter absorvido a maior quantidade de refugiados oriundos da Europa.

Na segunda metade da década de 1950, o Brasil passou a integrar o Conselho Executivo do ACNUR e aderiu à Convenção de 1951, ambos no governo de Juscelino Kubitschek. Ressalta-se que o ACNUR só marcou presença na América Latina na década de 1970, optando por ações na América Central.

Nos anos 60, despontaram grandes debates a respeito da manutenção ou não das reservas geográficas e temporais do Protocolo de 1951. O Brasil, inicialmente, foi contrário à retirada, alegando impactos socioeconômicos e demográficos. Aprofundando mais a discussão, no entanto, o Brasil mudou seu parecer ao verificar o posicionamento favorável às mudanças de grande parte dos membros do ACNUR. O protocolo

suspendendo as reservas foi publicado em 1967, tendo o Brasil o promulgado somente em 1972.

Ainda nos anos 60, os governos militares apresentaram mudanças significativas na política brasileira para refugiados. Considerando a segurança nacional como condição fundamental para o desenvolvimento, o imigrante passou a ser visto como potencial risco à nação.

A política migratória brasileira, de acordo com diretrizes emanadas pelo Conselho de Segurança Nacional, tornou-se mais restritiva, passando a utilizar parâmetros técnicos tanto para as imigrações tradicionais como para o refúgio. O Brasil passou a não receber ou reconhecer formalmente refugiados, aceitando suas presenças somente em situação de trânsito para reassentamento em outros países. O Brasil passou a autorizar a permanência desses refugiados, como se turistas fossem, temporariamente, até serem redirecionados a outros países.

A América Latina atravessou, na década de 1970, um período de grande instabilidade econômica e política, gerando vasto contingente de refugiados na região. O ACNUR, em 1977, com o propósito de buscar solução para a crise de refugiados na região, assina um acordo estabelecendo um escritório *ad hoc* no Rio de Janeiro. Esse acordo beneficiou o governo brasileiro, pois abrandou as duras críticas recebidas em função da política migratória vigente com viés de segurança nacional. Embora a vertente de segurança nacional fosse a mais robusta nesse período, o Brasil continuou recebendo, de forma irregular, pessoas perseguidas oriundas de países vizinhos.

Nesse período, sob o regime militar, o Brasil tornou-se um dos principais destinos de pessoas perseguidas de países vizinhos, por meio de uma “atuação quase clandestina” do ACNUR. Além dessa agência, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo, desde 1975, ajudou argentinos, chilenos e uruguaios que procuravam acolhida no Brasil, mesmo com o risco de, se fossem descobertos, serem entregues ao governo do país de origem. (JUBILUT, 2007, p. 172)

Com o fim do período militar e o conseqüente alargamento do entendimento do conceito de segurança nacional, o Brasil passou a receber refugiados provenientes de diversos lugares, dentre os quais se destacam os angolanos, fugindo de guerra civil interna.

Em agosto de 1980, foi aprovada a Lei nº 6.815, referente ao Estatuto do Estrangeiro, que definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criou o Conselho Nacional de Imigração (CNI). Essa Lei não modificou a situação do refugiado, mas introduziu o instituto do asilo, possibilidade não existente no país até então. Os primeiros a serem reconhecidos como asilados no Brasil foram cubanos.

O Brasil, em virtude da intensificação do inter-relacionamento com o ACNUR, reconheceu-o oficialmente, no início dos anos 1980, abrindo formalmente o escritório no Rio de Janeiro.

Nessa época, como o Estado brasileiro ainda priorizava a Política de Segurança Nacional, o governo mantinha a reserva geográfica prescrita na Convenção de 1951. A aproximação com o ACNUR possibilitou, no entanto, um diálogo construtivo com vistas a embargar essa reserva.

A primeira tentativa de levantamento dessa reserva ocorreu em 1986. O Brasil recebeu 50 famílias de refugiados iranianos que professavam a fé Bahá'í e, por essa razão, sofriam limitação de seus direitos naquele país. Era o primeiro grupo de refugiados não europeus, recebido de forma ilimitada no Brasil, numa forte demonstração de que a reserva geográfica não poderia continuar vigente. (BARRETO, 2010, p. 18)

Em 1987, o CNI editou a Resolução nº 17, que normatizou a entrada no Brasil de refugiados como se estrangeiros temporários fossem. Com isso, cidadãos vítimas de perseguição em seus países, como Paraguai, Chile e Argentina, foram recepcionados no Brasil.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Brasileira, também conhecida como Cidadã, que estabeleceu como preceitos orientadores a prevalência dos direitos humanos. Assim, ela trouxe avanços significativos para a proteção de asilados e refugiados, o que pode ser verificado logo no Título I – *Dos Princípios Fundamentais*, especificamente no artigo 4º, inciso X, e artigo 5º, parágrafo 2º.

O ano de 1989 foi memorável em virtude da concretização de diversos avanços, como a transferência da agência do ACNUR para Brasília; a promulgação do Decreto nº 98.602, removendo a reserva geográfica da jurisprudência brasileira; a adesão ao Protocolo de 1967; e a concordância com a Declaração de Carta-

gena. Toda essa legislação foi incorporada à legislação brasileira.

Por meio do Decreto nº 98.602, o Brasil incorporou a definição ampliada de refugiado, fruto do conceito imposto pela Declaração de Cartagena. Entretanto, assim como Peru, Colômbia e Paraguai, o Brasil incluiu no texto a necessidade de comprovar coerção, coação ou obrigação em fugir para a concessão de refúgio, o que, pela dificuldade de mensuração, resultou em mais exclusão do que inclusão.

Até os anos 1990, o papel do Estado brasileiro limitava-se apenas ao fornecimento de documentos para os refugiados, não tendo grandes preocupações com o futuro dos indivíduos após a concessão de refúgio. Esse quadro passou a mudar com a chegada em grande escala de refugiados egressos de zonas de conflito, como Angola, as repúblicas da ex-Iugoslávia, República Democrática do Congo e Libéria, por trazerem consigo muitos problemas de saúde e traumas psíquicos causados ou agravados pela guerra. (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 1)

No início da década de 1990, o Ministério da Justiça expediu a Portaria Interministerial nº 394, que estabeleceu a dinâmica procedimental para nortear o processo de solicitação e concessão de refúgio no Brasil. Nesse novo modelo, o ACNUR foi inserido no processo, tendo como atribuição precípua realizar entrevista com o solicitante de refúgio e elaborar uma apreciação recomendando ou não a concessão do refúgio. Como o julgamento do ACNUR, no entanto, era subjetivo, a decisão final foi mantida com o governo brasileiro.

O papel do governo brasileiro se restringia à liberação dos documentos e, a partir daí, os refugiados tinham que caminhar com suas próprias pernas no país que os acolhia. Como muitos desses refugiados vinham de regiões de guerra, com traumas psíquicos e com problemas de saúde, o apoio oferecido era insuficiente e havia a necessidade de maior integração dos refugiados no ambiente local. (BARRETO, 2010b, p. 18)

A implantação dessa portaria, por concepção, buscava a integração de diversos setores governamentais e não governamentais, a fim de se buscar uma solução mais abrangente e duradoura para o problema. Envolveram-se, como atores estatais relevantes, os Ministérios do Trabalho, da Saúde, da Educação e das

Relações Exteriores; e como instituições não governamentais, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Esse grupo buscou: aperfeiçoar os processos de inserção de refugiados no mercado de trabalho; reconhecer diplomas estrangeiros; e disponibilizar tratamento da saúde física e mental para indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Nesse contexto, em 1996, no mandato de Fernando Henrique Cardoso, coerente com as prescrições propostas na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, o governo criou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), que realçava os direitos humanos como prerrogativa de todos e dever dos Estados, o que impactaria as futuras tratativas sobre o termo *refúgio*.

Dessa forma, analisando a conjuntura internacional, a legislação vigente e a complexidade crescente das migrações mundiais, o Estado brasileiro identificou a necessidade de discutir lei específica para tratar do tema.

Assim, em 1997, foi publicada a Lei nº 9.474, que definiu os critérios para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Considerada, pela ONU, como uma das mais avançadas, amplas e humanitárias do mundo, a lei incorpora os dispositivos de proteção internacional dos refugiados existentes e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão central com atribuições de legislar sobre a temática e julgar solicitações de refúgio.

Esse instrumento jurídico adotou oficialmente uma definição mais ampla de refugiado, acolhendo indivíduos que fogem de graves e generalizadas violações

dos direitos humanos, integrando o Brasil formalmente ao grupo de Estados que efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados. (JUBILUT, 2007, p. 176)

A lei brasileira apresentou princípios objetivos e inovadores, como a garantia do direito de reunião familiar e do direito de trabalhar no país, ambos possíveis ainda na condição de solicitante de refúgio. A legislação brasileira ainda incorporou, em seu texto, as chamadas *soluções duráveis para os refugiados*, além de estipular a gratuidade e urgência no processo de pedido de refúgio.

Por outro lado, a legislação brasileira apresentou lacunas, como a não incorporação da concessão de direitos políticos aos refugiados (diferentemente da Argentina e Uruguai), a subjetividade na apreciação das solicitações e a falta de política de reinserção social (SIMÕES, 2018).

No tocante ao CONARE, a singularidade é ser misto (público-privado) e tripartite (governo, sociedade civil e Nações Unidas). Participam desse órgão, além do governo, a ONU, por meio do ACNUR, e a sociedade civil, por meio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo.

No âmbito sul-americano, o Brasil vem se empenhando para que as condicionantes da Convenção de 1951 sejam garantidas nas leis ordinárias dos países do Mercosul. Esse tema foi debatido no encontro do bloco regional no Rio de Janeiro, no ano de 2000, ocasião em que foi aprovada a declaração sobre o instituto do refúgio.

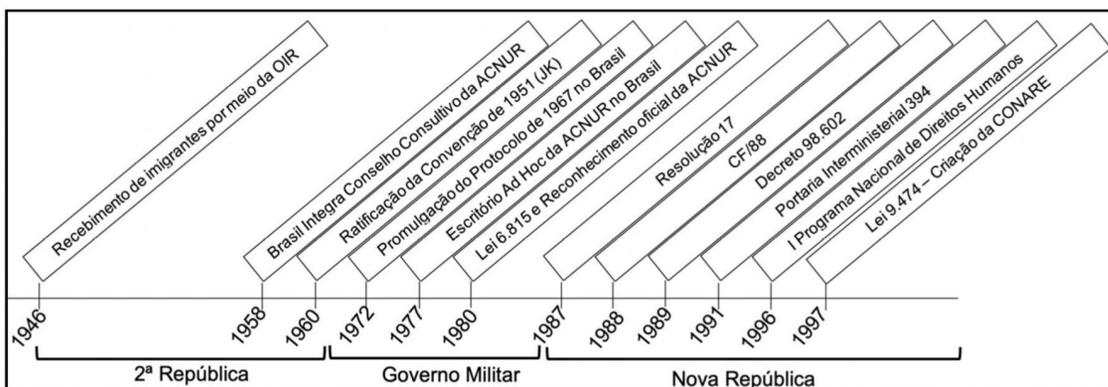


Figura 3 – Evolução da legislação sobre refugiados no âmbito nacional
Fonte: Os autores

Assim, pode-se concluir que, no âmbito nacional, houve alinhamento com a legislação internacional e regional, tornando a proteção oferecida pelo Brasil muito mais completa do que aquela oferecida apenas pelos países que adotam o conceito de refugiado estabelecido pela Convenção de Genebra. Nesse sentido, a Operação Acolhida tem trabalhado para recepcionar os imigrantes venezuelanos com base nessa proteção ampliada e os qualifica como “refugiados” ou “solicitantes de refúgio” em sua grande maioria.

Conclusão

A legislação sobre refugiados evoluiu de forma relevante no mundo, sendo considerado um dos grandes desafios dos séculos XX e XXI. Muitas famílias e indivíduos foram impulsionados a deixar sua terra natal em virtude de fatores como perseguição, conflitos internos e violação massiva de direitos humanos. Essa última pode ser considerada, atualmente, como uma das principais causas dos deslocamentos forçados de pessoas, ao lado de deslocamentos forçados por questões ambientais e climáticas.

Ao ultrapassarem as fronteiras, essas pessoas são resguardadas por instrumentos internacionais, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo Adicional de 1967, e por instrumentos regionais, como a Declaração de Cartagena e o Plano de Ação México. Esses instrumentos foram ratificados e incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo na Constituição Federal de 1988 e nas Leis

9.474/97 e 13.445/2017, que regulamentam o tema no país.

O Brasil tem se empenhado em fornecer instrumentos para a proteção dos refugiados, em consonância com os instrumentos internacionais e regionais vigentes no que tange a essa temática, respeitando os padrões de direitos humanos acordados internacionalmente, para que a proteção à dignidade dos indivíduos possa ser efetiva.

Por fim, no caso da recepção de imigrantes venezuelanos em Roraima pela Operação Acolhida, o governo brasileiro, por meio das Forças Armadas, tem desempenhado um acolhimento humanitário calcado nos princípios internacionais, regionais e nacionais de proteção à dignidade da pessoa humana e considera esses migrantes como passíveis de proteção internacional garantida por esses princípios e por normas, conforme ilustrado neste texto.

Além disso, os direitos concedidos aos imigrantes atendidos pela Operação Acolhida, como moradia em abrigamentos, tratamento de saúde, vacinação, documentação e habilitação para o trabalho, encontram-se ancorados na legislação constitucional e infraconstitucional de nosso país. Essa evolução do conceito de refugiado e a amplitude reconhecida na legislação nacional (compatível com os instrumentos internacionais e regionais de proteção) são os instrumentos que permitem, em última análise, esse acolhimento humanitário e baseado em direitos, colocando o indivíduo migrante como detentor de direitos. 

Referências

ACNUR. (1950). **La Evolución Dinámica del Desplazamiento**. San José, 2000. Disponível em: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/2051.pdf>. Acesso em: 3 jan 2007.

BARICHELLO, Stefania Eugenia. **A Evolução dos Instrumentos de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina**: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México (The Evolution of the International Refugee Law in Latin America: From the 1951 Convention to the Mexico Plan of Action). *Universitas Relações Internacionais*. Brasília, v. 10, n. 1, p. 33-51, 2012.

BARICHELLO, Stefania Eugenia; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. **Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado.** Revista do Direito, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **A Lei Brasileira de Refúgio** – sua história. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas, v. 1, p. 12-21, 2010.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida:** A Atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos. Military Review, v. [on line], n. Janeiro, p. 1-13, 2019.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law.** Oxford University Press, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** Editora Método, 2007.

LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina:** estratégias regionais e soluções aos problemas no continente. portal. mj. gov. br/services/.../FileDownload. EZTSvc. asp E, v. 218, 2004.

MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil:** reflexões acerca do processo de integração local. REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, n. 43*, p. 85-98, 2014.

ONU. **Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil.** 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/01/UN-Position-Paper-Protection-of-Refugees.pdf>>. Acesso em: 22 mar 2019.

SANTOS, D. M. A.; MALTEZ, M. M.; GOMES, T. E. da S.; FREITAS, G. de M.; SANDERS, A. **A arte da guerra no século XXI:** avançando à multi-domain battle. Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares, v. 13, n. 46, p. 83-105, 10 abr 2019.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). **60 anos de ACNUR:** perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Uma análise da proteção internacional aos refugiados no âmbito da ONU.** In: JUBILUT *et al.* (orgs.). ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas. Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Refugiados colombianos no Brasil e no Canadá:** Narrativas e estruturas de acolhimento. Curitiba: Appris, 2018.

TRINDADE, A.A. Cançado. **Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal.** AA Cançado Trindade y J. Ruiz de Santiago. La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI. San José de Costa Rica, ACNUR, p. 66-67, 2001.

Nota

¹ Este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa.