

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL**  
**FACULDADE DOCTUM DE SERRA - ES**

**RAQUEL SOUZA CARIBÉ SANTANA**

**PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURIDICO  
BRASILEIRO E SUA EFETIVIDADE**

**SERRA/ES**  
**2020**

**FACULDADE DOCTUM DE SERRA**

**RAQUEL SOUZA CARIBÉ SANTANA**

**PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURIDICO  
BRASILERO E SUA EFETIVIDADE**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao curso de Direito da Faculdade Doctum de  
Serra, como requisito à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.**

**Área de Concentração: Direito Internacional**

**Professora Orientadora: Jeane Santos  
Bernardino Fernandes.**

**SERRA/ES**

**2020**

## FOLHA DE APROVAÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: **PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURIDICO BRASILEIRO E SUA EFETIVIDADE**, elaborado pela aluna **RAQUEL SOUZA CARIBÉ SANTANA** foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de DIREITO das **Faculdades DOCTUM DE SERRA**, como requisito parcial da obtenção do título de **BACHAREL EM DIREITO**.

Serra/ES \_\_\_\_de \_\_\_\_\_ 2020.

---

Prof. Orientador

---

Prof. Examinador 1

---

Prof. Examinador 2

## **Lista de abreviatura e siglas**

**ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

**CONARE** – Comitê Nacional para Refugiados

**Convenção de 1951** – Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados

**CPF** – Cadastro de Pessoas Físicas

**Protocolo de 67** – Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados

## RESUMO

A presente pesquisa parte da análise tópico-problemática do caso brasileiro, estrutura estatal que tem experimentado os efeitos da intensa migração de pessoas em busca de abrigo e tutela de direitos, o que vem sendo tema de inúmeras discussões e pauta dos noticiários. Tais indivíduos, conhecidos como refugiados, evadem de seus países em decorrência de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas, e/ou devido a grave e generalizada violação de direitos humanos. As normativas e legislações nacionais e internacionais que calçam o tema refugiado são consistentes, no entanto, ainda assim é possível identificar questões quanto ao (des)acolhimento em âmbito mundial. Tem-se, desde então, a análise da legislação vigente no Brasil que trata da proteção dos refugiados, com o intento de avaliar se esse compêndio normativo nacional supre as necessidades desses indivíduos, e se o arcabouço legal se apresenta eficaz. O trabalho foi desenvolvido através de um estudo qualitativo, perpassando, em primeiro estágio, pelo esquadrinhar da regulamentação normativa, para a seguir promover a avaliação das pesquisas estatísticas do CONARE, da ACNUR e Cátedra Sérgio Vieira de Melo, e por fim, através de ponderações estatísticas pode-se concluir que no país existem medidas assecuratórias relativamente suficientes no plano legal, porém a realidade fática ainda se mostra aquém do ideal, já que subsiste a ineficácia na execução da legislação aplicável.

**Palavras-chave:** Refúgio. (Des)acolhimento. Legislação Nacional Migratória.

## SOMMAIRE

Cette recherche part de l'analyse thématique-problématique du cas brésilien, une structure étatique qui a connu les effets de la migration intense de personnes cherchant un abri et une protection des droits, qui a fait l'objet de nombreuses discussions et de nouvelles. Ces personnes, appelées réfugiés, échappent à leur pays par crainte fondée de persécution fondée sur la race, la religion, la nationalité, le groupe social ou les opinions politiques et / ou en raison d'une violation grave et généralisée des droits de l'homme. Les réglementations et lois nationales et internationales qui traitent du thème des réfugiés sont cohérentes, mais il est toujours possible d'identifier les problèmes de (dés) accueil dans le monde. Depuis lors, il existe une analyse de la législation en vigueur au Brésil qui traite de la protection des réfugiés, dans le but d'évaluer si ce recueil normatif national répond aux besoins de ces personnes et si le cadre juridique est efficace. Le travail a été développé à travers une étude qualitative, passant d'abord par l'examen de la réglementation normative, pour ensuite promouvoir l'évaluation des recherches statistiques du CONARE, du HCR et de la Chaire Sérgio Vieira de Melo, et enfin, par des pondérations. Selon les statistiques, on peut conclure qu'il existe des mesures juridiquement exécutoires relativement suffisantes dans le pays, mais la réalité factuelle est encore loin d'être idéale car il n'y a toujours pas d'efficacité dans l'application de la législation applicable.

Mots-clés: refuge. (Dés) réception. Législation nationale sur la migration

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>CONCEITO DE REFUGIADO.....</b>	<b>8</b>
<b>PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS.....</b>	<b>9</b>
<b>ACNUR.....</b>	<b>11</b>
<b>PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS.....</b>	<b>13</b>
<b>CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO SUPORTE À PROTEÇÃO DO REFUGIADO.....</b>	<b>15</b>
<b>LEI FEDERAL Nº 9.474/97 E SUAS LIMITAÇÕES PRÁTICAS.....</b>	<b>16</b>
<b>LEI Nº 13.445/2017 COMO NORMA SUBSIDIÁRIA À QUESTÃO DO REFÚGIO.....</b>	<b>20</b>
<b>PROCEDIMENTO PARA CONCESSÃO DE REFÚGIO NO BRASIL .....</b>	<b>21</b>
<b>A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE ESTATÍSTICA.....</b>	<b>24</b>
<b>ANÁLISE DA EFICÁCIA NORMATIVA DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL.....</b>	<b>27</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>32</b>

## INTRODUÇÃO

Um fenômeno que se tornou perceptível e impactante à sociedade contemporânea é a intensa migração de pessoas, que se evadem do seu país buscando abrigo, proteção e retomada da sua vida civil em ambiente menos inóspito. Apesar de não ser um fenômeno exclusivo desse momento histórico, o tema está sendo amplamente debatido, e gerando inquietações diante do aparente menoscabo para com a situação jurídica desses indivíduos, e as repercussões por eles experimentadas, bem assim os impactos sociais e políticos diante do comportamento estatal inoperante.

O objetivo desta pesquisa é esquadrihar acerca da proteção ao refugiado frente à legislação brasileira atual, quais sejam, a Constituição Federal de 1988, Lei nº 9.747/1997, Lei nº 13.445/2017, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, com a intenção de verificar a efetividade de tais leis positivadas diante da conjuntura atual da intensa migração de refugiados no país.

O direito como ciência social deve estar sempre atento às mudanças que ocorrem na realidade do país e do mundo, e, acompanhá-las, uma vez que não pode ignorar a alteração conjuntural, mas sim seguir a evolução e mudança da sociedade a fim de se evitar conflitos e garantir uma sociedade organizada e em busca da paz social.

Por essa razão, a realização da presente pesquisa se retrata como sendo de extrema importância, uma vez que atualmente, em âmbito internacional e nacional, muito se tem discutido sobre a crise dos refugiados, devido à intensa migração ocorrida nos últimos anos, além da iminente necessidade de verificar se a legislação potencializa o ajuste e o amparo das inquietantes circunstâncias.

Apoiado no método qualitativo, mediante levantamento da legislação, suporte bibliográfico, pela doutrina de escol e outros artigos que tratam do assunto, somado a pesquisas realizadas e disponibilizadas, as quais foram realizadas com refugiados e instituições que lidam com esses casos, buscou-se com esse trabalho descobrir qual o tratamento que o Brasil tem dado aos refugiados, frente ao que a legislação vigente apregoa. O intento dessa pesquisa gravita sob a análise das políticas de inclusão e

proteção à luz da asseguaração constitucional de igualdade de tratamento a brasileiros e estrangeiros, e por consequência, ampliar o debate e a disseminação de orientação jurídica sobre essa pauta.

## **CONCEITO DE REFUGIADO**

Convém partir da premissa que para elaboração do estudo em grifo é premente responder a algumas indagações, quais sejam, a) quem são os refugiados?; b) quais são alguns dos Direitos Fundamentais dos Refugiados no Plano Interno do Estado?

Intenta-se dar à ênfase às garantias constitucionais do processo, específico do refugiado e compreender o lugar do refugiado, enquanto pessoa humana, na ordem pública interna, e desde essa perspectiva densificar a identificação às formas de exercício do direito à informação consular e ao devido processo legal, contraditório, e ampla defesa eficazes nas mais diversas situações concretas.

Inicialmente, atento à insuficiência de rótulos, cabe conceituar e caracterizar o refugiado, sendo válida, após, promover a utilização da designação normativa nacional.

Luiz Sales do Nascimento<sup>1</sup> capitula os refugiados como os indivíduos que por motivos diversos são impelidos a buscar acolhida em estado diverso de sua origem natal ou da onde tenham fixado domicílio, sendo oportuno aferir os motivos grifados no artigo 1º da Lei 9.747/1997, relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>2-3</sup>.

Assim, em síntese, o refugiado é aquele que sai do seu país de origem devido ao fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e/ou diante de grave e generalizada violação de direitos humanos.

---

<sup>1</sup> *A cidadania dos refugiados no Brasil*. São Paulo: Verbatim, 2012. p. 42

<sup>2</sup> Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967

<sup>3</sup> BRASIL. Lei 9.474/97 de 22 de julho de 1997. Brasília, DF, jul 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2019.

Cumprir destacar que o instituto do asilo é diferente de refúgio, uma vez que a concessão de asilo é adstrita a questões políticas. Para Alexandre de Moraes as causas que ensejam a concessão de asilo são: “dissidência política, livre manifestação de pensamento ou, ainda, crimes relacionados com a segurança do Estado, que não configurem delitos no direito penal comum”<sup>4</sup>.

Insta frisar que enquanto no instituto do asilo as garantias são dadas apenas após a concessão<sup>5</sup>, no refúgio mesmo o indivíduo ainda não tendo sido declarado refugiado, estando em solo brasileiro goza de garantias, como por exemplo, o benefício da não devolução, o qual será explanado nos tópicos seguintes, que abordarão a proteção que os refugiados gozam tanto no âmbito internacional, como também no Brasil.

## **PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS**

Após a Segunda Guerra Mundial, surge o Direito Internacional dos Direitos Humanos, vertente do Direito Internacional, o qual tem por objetivo proteger os direitos fundamentais e a dignidade humana de todas as pessoas, sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião e opinião<sup>6</sup>.

Com base no Direito Internacional, tem-se a assistência humanitária que, segundo Maria de Assunção do Vale Pereira, conforme citado pelo autor Carlos Roberto Husek<sup>7</sup>, são as ações, atividades, meios humanos e materiais para prover bens e serviços de caráter humanitário fundamentais para à sobrevivência e provisão das necessidades de pessoas que estão em perigo de vida, saúde, integridade física e que seu direito fundamental da pessoa humana está sendo violado. Sustenta ainda o autor que a assistência humanitária é condicionada a permissão do Estado.

---

<sup>4</sup> MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33ª ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda, 2016.

<sup>5</sup> ENTENDA as diferenças entre refúgio e asilo. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>> Acesso em: 28 jun. 2019.

<sup>6</sup> O QUE são os Direitos Humanos? Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>> Acesso em: 08 mai. 2019.

<sup>7</sup> HUSEK, Carlos Roberto apud Maria de Assunção do Vale Pereira. *Curso de Direito Internacional Público*. 14 ed. São Paulo: LTR, 2017. p. 351

Por conseguinte, como ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, surge o Direito Internacional dos Refugiados, com foco na proteção das pessoas que são forçadas a sair do seu país de origem por serem perseguidas acarretando risco de vida e/ou ter sua liberdade e dignidade violadas.

A proteção ao refugiado foi marcada com a consagração da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, firmada em 28 de julho 1951, instituindo o Estatuto dos Refugiados. Este diploma estabeleceu o conceito de refugiado, indicando quem pode ser considerado refugiado, e dispôs acerca dos direitos e deveres deste e do país que o recebe.

A Convenção dispõe sobre a não discriminação, direito de estar em juízo, diretrizes sobre o trabalho dos refugiados, documentos de viagem, naturalização, assistência para educação e assistência pública, dispõe também acerca dos casos de expulsão e cessão de refúgio.

Instituiu ainda o importante princípio da *non-refoulement*, ou seja, da não-devolução, que estabelece no artigo 33 que de maneira alguma o Estado contratante pode expulsar o refugiado para outro território que sua vida ou liberdade seja posta em risco.

Outrossim, determina que os Estados contratantes devem cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no exercício de suas funções e também facilitar na supervisão da aplicação da Convenção. Entretanto, a Convenção necessitava de ajustes, uma vez que sua aplicação era restrita a pessoas perseguidas por acontecimentos antes de 01 de janeiro de 1951, bem como delimitava apenas aos refugiados no Continente Europeu.

Então, restou evidente a necessidade de ajustes na Convenção de 1951 e por essa razão, sucedeu o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, que fortaleceu a proteção aos refugiados, pois retirou a limitação temporal e geográfica, ou seja, permitiu que a Convenção de 1951 fosse adotada a refugiado de qualquer época, bem como de qualquer localidade.

Outrossim, insta frisar que o Protocolo de 1967 é um documento autônomo, independente da Convenção de 1951, por isso alguns países somente ratificam o Protocolo de 1967, outros somente a Convenção de 1951, já outros, como o Brasil, ratificaram ambos os tratados.

Além da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, existem outros tratados, que apesar de não serem específicos quanto ao tema, conferem proteção aos refugiados e também são empregados pelo Direito Internacional, dentre os quais Miguel Daladier Barros, conforme citado por Gustavo Catunda Mendes, destaca: *Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Convenção de Genebra Relativa à Proteção de Pessoas Civis em Tempos de Guerra (1949), Protocolo Adicional às Convenções de Genebra relativas à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Internacionais, de 1949 e 197, Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966), Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres (1993)*<sup>8</sup>.

A proteção dos refugiados também ocorre através de organismos internacionais, dentre os quais se pode citar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, que será delineado a seguir.

## **ACNUR**

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, criado em 1950, é o órgão estabelecido na esfera das Nações Unidas, que auxilia na proteção aos refugiados internacionalmente.

---

<sup>8</sup> MENDES, Gustavo Catunda. *A tutela jurídica dos refugiados no direito brasileiro e internacional*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 121, fev 2014. Apud Miguel Daladier Barros. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14335&revista\\_caderno=16](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14335&revista_caderno=16)>. Acesso em: 30 mai. 2019.

Conforme dispõe no Estatuto do ACNUR<sup>9</sup>, seu principal propósito é proporcionar proteção aos refugiados e encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados. Destaca-se que seu trabalho é apolítico, humanitário e social.

O ACNUR apoia os esforços empreendidos para proteção dos refugiados das ações governamentais e também das instituições privadas. Ressalta-se que o ACNUR também coopera com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)<sup>10</sup>, que será tratado posteriormente.

Além de contribuir para auxiliar na repatriação voluntária, integração local ou o reassentamento dos refugiados, o ACNUR estimula os países a adotarem a Convenção de 1951 e o protocolo de 1967, bem como propõe a revisão e criação de leis para proteção dos refugiados. Entre muitos projetos, destaca-se uma das suas operações globais, em que enviam equipes para locais de crise e fornecem água, alimento, abrigo, cuidados médicos e ainda organizam o deslocamento de refugiados desses locais<sup>11</sup>.

A presença de escritórios do ACNUR no país tem sido determinante na resolução da grave crise migratória, sobremaneira no ano de 2019, com a atuação incisiva e subsidiária em dos atendimentos encampados pelo Exército Brasileiro, e pela Defensoria Pública da União (DPU) na cidade de Pacaraima/RR, especial destaque à “Operação Acolhida”, força-tarefa logística e humanitária realizada no Estado de Roraima, após a reabertura das fronteiras com a Venezuela:

O fechamento da fronteira foi mais um episódio na crise política e humanitária que se instaurou na Venezuela, motivando milhões de venezuelanos a deixarem o país fugindo à falta de segurança, de alimentos e de remédios e aos problemas na prestação de serviços públicos. A maioria destes imigrantes buscou refúgio na Colômbia, país que, segundo algumas estimativas, já recebeu mais de 1,2 milhão de venezuelanos.

Muitos venezuelanos vieram para o Brasil, entrando por Roraima. De acordo com o escritório brasileiro da Agência das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), até março deste ano, mais de 240 mil venezuelanos ingressaram em

---

<sup>9</sup> Estatuto do Acnur. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Estatuto\\_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Estatuto\\_ACNUR](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR)>. Acesso em: 13 mai. 2019.

<sup>10</sup> Acnur no Brasil. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

<sup>11</sup> Proteção. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/protecao/>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

território brasileiro alegando fugir da instabilidade política em busca de melhores condições de vida. Quase metade deste total seguiu viagem para outros países de língua hispânica ou simplesmente retornou ao seu país natal após algum tempo. Até março, o Brasil já havia concedido refúgio ou visto de residência temporária a cerca de 160 mil venezuelanos, de acordo com a Acnur.

Até o momento, não há previsão de quando o tráfego de veículos e de pessoas será normalizado. De acordo com a Agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para Refugiados no Brasil, a Acnur, com o fechamento da fronteira, a entrada de venezuelanos no Brasil caiu bruscamente, baixando de uma média anterior de cerca de 600 pessoas por dia para menos de 100. Passadas as primeiras horas, a medida adotada pelo governo do país vizinho levou os venezuelanos a buscarem rotas alternativas, desviando-se dos pontos onde antes havia vigilância. Com o passar dos dias, o número de venezuelanos passando para o lado brasileiro já está quase alcançando o mesmo percentual de antes.

Acnur e militares do Exército brasileiro que coordenam a chamada Operação Acolhida, uma força-tarefa humanitária montada em Roraima para receber os venezuelanos, não acreditam em um impacto significativo na quantidade de pessoas cruzando a fronteira caso o governo venezuelano decida reabrir a fronteira<sup>12</sup>.

A sede do escritório do ACNUR fica localizado em Genebra, Suíça, mas está também presente em aproximadamente 130 países e possui em média 460 escritórios. No Brasil, o escritório central está localizado em Brasília, mas possuem outras unidades em São Paulo (SP), Manaus (AM) e Boa Vista (RR).

Frisa-se que sua manutenção se dá por meio de contribuições de países, bem como de doações realizadas por setores privados e de pessoas que apoiam voluntariamente<sup>13</sup>.

## **PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS**

No tocante à proteção dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro, cumpre destacar que o Brasil adotou normas de Direito Internacional, sendo signatário da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Outrossim, o país integra o Conselho Executivo do ACNUR desde 1958, tendo escritórios constituídos no país, em pontos estratégicos do território nacional.

---

<sup>12</sup> FECHAMENTO da fronteira com a Venezuela completa dois meses. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/fechamento-da-fronteira-com-venezuela-completa-dois-meses>>. Acesso em: 11 out. 2019.

<sup>13</sup> Histórico. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/historico/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

A garantia de proteção do refúgio no país é regulamentada pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Federal nº 9.474/97 e, de forma complementar, pela mais recente Lei de Migração, Lei Federal nº 13.445/2017.

Fischel de Andrade comenta as razões pelas quais se determinou a atuação do governo brasileiro na promoção da proteção aos refugiados, expressando:

As inovações constitucionais, a necessidade de o Estado brasileiro reorganizar sua agenda externa, o objetivo de compor uma imagem mais positiva no contexto internacional e o aceite do Brasil para com a ideia contemporânea de globalização dos direitos humanos, facilitaram a inserção da questão dos refugiados na agenda nacional.<sup>14</sup>

Cumprir registrar que o Brasil adotava o Pacto Global para Migração, o qual apontava em relação ao refugiados, quatro aspectos principais, quais sejam: a diminuição da pressão em países de acolhimento; o aumento à autossuficiência dos refugiados; a expansão do acesso a soluções de países terceiros; apoio a condições nos países de origem para retorno com segurança e dignidade.<sup>15</sup> Entretanto, o país no início do ano de 2019, em virtude da Política Externa assumida na gestão federal e pelos ideais incutidos pela Chancelaria brasileira, revogou a adesão ao Pacto<sup>16</sup>, para lamento e espanto da Organização das Nações Unidas (ONU).

Diante da existência das normas que asseguram a proteção aos refugiados no território nacional, faz-se impositivo vislumbrar os termos da legislação interna sobre o tema.

---

<sup>14</sup> FISCHEL DE ANDRADE, J. H.; MARCOLINI, A. *A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características*. Revista Brasileira de Política Internacional. ano/vol.45, n.1, p. 168-176. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002. p. 171

<sup>15</sup> Rumo a um Pacto Global Sobre Refugiados <<https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>> Acesso em 02 de maio de 2019.

<sup>16</sup> Brasil: ONU diz que é “lamentável” saída de um Estado-membro do Pacto para Migração. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/01/1654722>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

## CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO SUPORTE À PROTEÇÃO DO REFUGIADO

A Constituição Federal de 1988 estabelece princípios fundamentais no Título I, princípios esses que alcançam não somente as relações internas como também as internacionais.

No artigo 1º da Constituição Federal de 1988, destaca-se como fundamental a dignidade da pessoa humana, que segundo Mendes, Coelho e Branco, afirmam ser “um princípio de valor pré-constituente e de hierarquia supraconstitucional”<sup>17</sup>. No artigo 3º estão elencados objetivos fundamentais do país, o qual está incluso o objetivo de promover o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação.

A Carta Magna, com relação ainda aos princípios fundamentais elenca no seu artigo 4º a respeito das relações internacionais assegurando, entre eles, a prevalência dos direitos humanos, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e concessão de asilo político.<sup>18</sup> Ou seja, a nossa Carta Magna não é alheia aos direitos dos refugiados.

A proteção do refugiado está assegurada na Lei Maior ao passo que esta versa e garante os direitos humanos, bem como a concessão de asilo político, sendo os posicionamentos doutrinários flutuantes e insubsistentes:

Parte da doutrina entende que a base constitucional do reconhecimento do status de refugiado é o inciso sobre asilo político e outra parte que é a prevalência dos direitos humanos. Em face desta controvérsia preferiu-se apontar os dois incisos como bases do refúgio. Tal problema não existiria se o texto constitucional tivesse adotado a proposta da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, pela qual o dispositivo do direito de asilo leria: “Conceder-se-á asilo a estrangeiros perseguidos em razão de raça, nacionalidade e convicções políticas, filosóficas ou religiosas, ou em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana”, ou a proposta da Comissão de Sistematização pela qual o asilo estaria consagrado da seguinte maneira: “Conceder-se-á asilo político aos perseguidos em razão de defesa dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana” (POGREBINSCHI, T. O direito de asilo e a Constituinte de 1987-88. In: ALMEIDA, G. A. e ARAÚJO, N. Ob. cit., p. 319-342); em ambos

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*: 13. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2018. p. 214.

<sup>18</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. BRASIL. Constituição (1988).

os textos verifica-se que a expressão asilo político é usada equivocadamente querendo designar o direito de asilo, isto porque se estabelecem hipóteses de refúgio, gênero de asilo e não somente de asilo político.<sup>19</sup>

No que concerne às garantias fundamentais, a Lei Maior assevera no *caput* do artigo 5º que “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”.

Além das garantias já mencionadas, a Constituição Federal ainda estabelece a igualdade não só aos brasileiros, mas também aos estrangeiros residentes no país, ou seja, abrangendo os solicitantes de refúgio e os refugiados.

Tais direitos e garantias são de suma importância para os solicitantes de refúgio e os refugiados, uma vez que já estão em situação de vulnerabilidade e necessitando de ajuda humanitária.

Destarte, formalmente, o texto constitucional, por quaisquer de seus vieses capitula a prevalência do cenário protetivo e de acolhimento ao solicitante de refúgio e ao refugiado.

## **LEI FEDERAL Nº 9.474/97 E SUAS LIMITAÇÕES PRÁTICAS**

A Lei Federal nº 9.474/97<sup>20</sup>, conhecida como o Estatuto Nacional do Refugiado, foi um marco no progresso da proteção aos refugiados. A lei especifica em seu artigo 1º os critérios que definem uma pessoa como refugiada, assim como define as regras nacionais para o processo de concessão de refúgio. A lei ainda criou o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, que, nos termos do artigo 12 da lei, é competente para:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II- decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

---

<sup>19</sup> JUBILUT, Liliansa Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro* / Liliansa Lyra Jubilut. - São Paulo : Método, 2007. p. 115

<sup>20</sup> BRASIL. Lei 9.474/97 de 22 de julho de 1997. Brasília, DF, jul 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2019.

- III- determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV- orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V- aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Insta gizar que o artigo 2º da lei, determina que os efeitos da condição dos refugiados são extensivos ao cônjuge, ascendentes e descendentes e as demais pessoas que dele dependerem economicamente, desde que se encontrem no território nacional, garantindo dessa forma o princípio da unidade familiar.

Além disso, a lei concede aos refugiados direitos como, por exemplo, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

O artigo 7º, §1º assegura que: “Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.”.

O artigo alhures citado, considerado como o princípio da não devolução, implementado pela Convenção de 1951, Flávia Piovesan<sup>21</sup> enuncia como “um princípio geral de direito tanto do Direito dos Refugiados como dos Direitos Humanos, devendo ser reconhecido e respeitado como *jus cogens*”.

Embasado no referido princípio e na normativa interna em comento, prefigura-se os procedimentos para reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas deverão ser facilitados, ao que se reporta como garantia de cidadania ao refugiado, e formaliza materialmente o direito constitucional do exercício de profissão, arte ou ofício, estabelecido no inciso XIII Art. 5º CF.

Outro ponto importante é o que preconiza o artigo 8º da lei, dispondo que o ingresso irregular no Brasil, não impede que o estrangeiro solicite refúgio.

---

<sup>21</sup> *Temas de Direitos Humanos*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 127

De outro modo, também estabelece deveres, versa sobre extradição e expulsão, a cessão e a perda da condição de refugiado. Destaca-se que a lei estabelece que o processo de reconhecimento da condição de refugiado é gratuito e tem caráter de urgência.

Nesse contexto, de acordo com Cyro Saadeh e Mônica Mayumi Eguchi<sup>22</sup>, tem-se o princípio do *In Dubio Pro Refugiado*, o qual consiste que havendo dúvida de efetiva perseguição ou do temor de que essa possa vir a ocorrer, resolver-se-á sempre em benefício de quem postula a solicitação do refúgio.

Liliana Lyra Jubilut<sup>23</sup> comenta a respeito da Lei Federal nº 9.474/97, apontando como uma evolução do sistema internacional de proteção aos refugiados e enfatiza que a sua maior inovação foi a criação do CONARE:

A Lei 9.474/1997 é extremamente bem estruturada do ponto de vista formal. (...). Nota-se, ademais, outro aspecto relevante de sua existência: a promulgação de um diploma legal exclusivo sobre o tema dos refugiados, fato não tão comum caso se verifique o direito comparado. (...) Verifica-se que a lei nacional é uma evolução do sistema internacional de proteção aos refugiados, inovando no estabelecimento de um procedimento claro e sistematizado, por meio da criação do CONARE, de análise de solicitações de refúgio, que combina as necessidades do governo e dos refugiados e expandindo as hipóteses de concessão de refúgio. (...) Pode-se dizer que o Brasil passou, com o advento desse diploma legal, a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual tem sido apontado como paradigma para a uniformização a prática do refúgio na América do Sul, apesar de sempre haver espaço para melhoras e aperfeiçoamento.

Em contrapartida, na mesma abordagem a autora destaca pontos negativos do referido diploma legal, argumentando a falta de previsão dos aspectos econômicos, sociais e culturais dos refugiados, bem como ausência de previsão de possibilidade de acesso ao Poder Judiciário.

---

<sup>22</sup> Saadeh, Cyro; Eguchi, Mônica Mayumi, *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados-Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>> Acesso em: 04 jun. 2019.

<sup>23</sup> *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro* / Liliana Lyra Jubilut. - São Paulo : Método, 2007. p. 68

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues comenta como fator desfavorável da lei a falta de participação dos Estados Federados e dos Municípios no processo da concessão de refúgio, *in verbis*:

Uma questão a ser notada na aplicação da Lei Brasileira, na conformação e nas políticas do CONARE, é a ausência de participação dos Estados Federados e dos Municípios no processo decisório de recepção, assentamento ou reassentamento de candidatos a refúgio. Apesar de o Brasil ser uma federação, as unidades federadas não têm nenhuma competência sobre esse assunto - qualificado como estritamente federal - nem têm direito a opinar oficialmente sobre as políticas públicas para refugiados. Em outros países federais, como a Suíça e o Canadá, os cantões e as províncias têm ou competências ou direito a opinar nesse tema. Trata-se de algo sobre o que se deveria refletir, para talvez mudar, na medida em que os Estados federados irão cada vez mais sentir a presença de refugiados em seu território (...) e poderiam se comprometer mais a cooperar, se pudessem, pelo menor, ter direito a opinar.<sup>24</sup>

Diante da percepção dessas lacunas, e pelo agravamento da crise migratória, instituiu-se a Lei Federal nº 13.684/2018 ênfases protetivas que dispõem sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Ainda sob a investigação de tais inconsistências, foram editadas Resoluções na consolidação da curadoria especial para fins migratórios à Defensoria Pública da União, atuando na solicitação de residência temporária e de refúgio.

Busca-se assinalar que apesar de avanços na regularização documental, setores outros ainda carecem de Políticas Públicas efetivas, para se combater os constantes casos de xenofobia, discriminação e abuso, que agravam, ainda que transversalmente, o risco de violência sexual e trabalho infantil, de sorte a assegurar a inserção digna dessas pessoas em situação de vulnerabilidade na sociedade brasileira, restando perquirir qual tem sido a resposta estatal para tais demandas.

---

<sup>24</sup> RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Disponível em: <[http://centrodireitointernacional.com.br/static/anuario/2\\_V1/5-direito-internacional-dos-refugiados.pdf](http://centrodireitointernacional.com.br/static/anuario/2_V1/5-direito-internacional-dos-refugiados.pdf)>. Acesso em 04 jun. 2019.

## **LEI Nº 13.445/2017 COMO NORMA SUBSIDIÁRIA À QUESTÃO DO REFÚGIO**

No ano de 2017 foi sancionada a Lei nº. 13.445/2017<sup>25</sup> que dispõe sobre direitos e deveres dos migrantes, elencando princípios e garantias, tendo por foco os direitos humanos.

A Lei de Migração substituiu o Estatuto do Estrangeiro criado em 1980, e segundo leciona Carolina de Abreu<sup>26</sup>, “o Estatuto do Estrangeiro foi elaborado sob a perspectiva de segurança nacional e via o imigrante como potencial ameaça aos interesses do País. Já a nova lei o enxerga sob a ótica dos direitos humanos”.

A referida lei elenca princípios dos quais destaca-se a não discriminação, a promoção de entrada regular e de regularização documental, acolhida humanitária, igualdade, inclusão social, laboral e produtiva, garante o direito à reunião familiar, entre outros.

Também versa a legislação em menção acerca da situação documental do migrante, do visto, da autorização de residência, das medidas de retirada compulsória, da opção de nacionalidade e da naturalização, bem como assegura que para os grupos vulneráveis e hipossuficientes não serão cobrados taxas e emolumentos consulares pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória.

Apesar de enfatizar sua aplicação sobre os migrantes, em caso de ausência de previsão legal no Estatuto do Refugiado, é aplicável de forma complementar ao refúgio, motivo pelo qual é de se destacar quão alvissareira são as reformulações e abordagens trazidas pela Nova Lei de Migração ao status anteriormente discriminatório estabelecido pelo Estatuto do Estrangeiro.

## **PROCEDIMENTO PARA CONCESSÃO DE REFÚGIO NO BRASIL**

---

<sup>25</sup> BRASIL. Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 Brasília, DF, mai 2017. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2019.

<sup>26</sup> Confira as principais mudanças trazidas pela Lei de Migração. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/05/confira-as-principais-mudancas-trazidas-pela-lei-de-migracao>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

As regras e o procedimento para a concessão de refúgio são regidos pela Lei Federal nº 9.474/97, cumprindo destacar que este procedimento será gratuito e ainda terá caráter de urgência, conforme dispõe o artigo 47 da referida Lei.

Impende destacar que o ACNUR, com a parceria de algumas organizações, criou a Cartilha para Solicitantes de Refúgio no Brasil, a qual traz orientações a respeito de como realizar o pedido de refúgio, dos direitos e deveres do solicitante de refúgio e do refugiado, e outras informações importantes.

O processo se inicia com o pedido de concessão de refúgio, sendo que tal pleito é simples e informal. O artigo 7º da lei em questão, expressa que o estrangeiro ao chegar no território brasileiro, basta “[...]expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível”.

A autoridade indicada no artigo supramencionado, se trata da Polícia Federal. Ressalta-se que o CONARE possui também um representante da Polícia Federal, nos termos do artigo 14, inciso VI da Lei em estudo.

Segundo Jubilut<sup>27</sup>, na prática, o solicitante de refúgio tem receio de ir até à Polícia Federal e obter um tratamento desfavorável, discriminatório ou ser exortado a retornar ao seu país, ou deportado acaso esteja em situação irregular no Brasil. Tal fato se justifica pela história de vida do refugiado, que foge do seu Estado devido ter seus direitos humanos violados e, que muitas vezes foram desrespeitados pela polícia de sua terra de origem. Os solicitantes de refúgio optam na maioria das vezes por buscar instituições que prestam auxílio a refugiados, como a Cáritas Arquidiocesana, que é uma organização ligada à Igreja Católica e que acolhe refugiados no Brasil.

---

<sup>27</sup> JUBILUT. Liliana Lyra. *O procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>> Acesso em: 20 mai. 2019.

Prosseguindo, a Polícia Federal irá ouvir o solicitante de refúgio e preparar termo de declaração contendo as circunstâncias referentes à entrada do solicitante no Brasil, os motivos que fizeram sair do país de origem, bem como identificação completa, qualificação profissional e grau de escolaridade tanto do solicitante como também dos membros de sua família que o acompanha.

Importante mencionar que esses dados serão mantidos em sigilo. Além disso, a solicitação realizada conforme supramencionada, suspende qualquer processo administrativo ou criminal instaurado pela entrada irregular no país do solicitante e da sua família que o acompanha, e havendo o reconhecimento do refúgio, sendo a infração determinada pelos mesmos motivos que justificaram tal reconhecimento, o processo será arquivado.

Lavrado o termo de declaração será enviado para o CONARE, que é o órgão responsável para realizar a análise do pedido e declarar o reconhecimento.

Após o CONARE receber a solicitação, será fornecido em favor do solicitante e sua família o protocolo provisório que autorizará a estada destes no território brasileiro até a decisão final. Este protocolo, que deverá ser renovado a cada 1 (um) ano, permitirá que o Ministério do Trabalho expeça Carteira de Trabalho provisória, a fim de que possa exercer atividade remunerada no país, bem como servirá como seu documento de identidade no Brasil.

Em seguida, o solicitante de refúgio passará por uma entrevista que será realizada pessoalmente por um representante do CONARE ou da Defensoria Pública da União. Frisa-se que essa entrevista será realizada no idioma que o solicitante compreenda.

Ainda o solicitante de refúgio poderá passar por uma outra entrevista com um advogado pertencente a uma das parceiras do ACNUR, entre elas: Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro ou São Paulo e Instituto Migrações e Direitos Humanos. Ressalta-se que o solicitante tem direito a ser assistido gratuitamente por um advogado integrante da Defensoria Pública da União ou outro advogado de organizações parceiras do ACNUR.

Será também informado o ACNUR sobre o processo de solicitação de refúgio, considerando que este órgão poderá apresentar sugestões com o intuito de facilitar o andamento do processo.

Com todas as diligências necessárias concluídas e enviado a solicitação para o CONARE, este órgão irá analisar e decidir de forma fundamentada se foi reconhecido ou não a condição de refugiado.

Sendo positivo o reconhecimento de refúgio, o refugiado será comunicado através da Polícia Federal, onde será registrado e ali deverá assinar o termo de responsabilidade, bem como solicitará ali a respectiva cédula de identidade.

Caso seja negado o pedido de refúgio, o solicitante poderá, no prazo de quinze dias a contar da data do recebimento da notificação, recorrer da decisão apresentando ao Ministro do Estado da Justiça o devido recurso.

Nos termos do artigo 31 da lei em estudo, da decisão do Ministro de Estado da Justiça não cabe recurso. Proferida a decisão será notificado o CONARE e ao Departamento de Polícia Federal para prosseguirem com as medidas necessárias.

Resta consignar que, mesmo havendo a recusa definitiva de refúgio, o solicitante estará sujeito a legislação de estrangeiros e não será transferido para seu país de origem enquanto ainda houver as circunstâncias que coloquem em risco a sua vida, integridade física e liberdade.

De forma mais pragmática, o processo é lento, burocrático, e acaba centrado em determinados Estados da Federação, o que tende a inviabilizar a amplitude de oportunidades aos Refugiados.

## **A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE ESTATÍSTICA**

De acordo com os dados divulgados pelo CONARE<sup>28</sup>, até 2018 o Brasil já reconheceu 11.231 mil pessoas como refugiadas e ainda está em tramite 161,057 solicitações de refúgio. Ainda impende destacar que dos anos de 2011 a 2018, foram recebidas 206.737 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

Somente no ano de 2018, foram 80.057 mil solicitações de refúgio no Brasil, sendo que no referido ano o CONARE decidiu 13.084 mil processos, dos quais 777 pedidos foram deferidos, ou seja, reconhecendo a condição de refugiado, bem como concedeu extensão dos efeitos da condição de refugiado para o total de 309 pessoas. Outrossim, em 2018 foram extintos 3.949 processos e 2.165 processos foram arquivados.

Com o objetivo de fornecer conteúdo para auxiliar no processo de tomada de decisão da Administração Pública na construção de políticas públicas, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) instituiu o Projeto Pensando o Direito.

Movido pelo referido projeto e pela necessidade de discutir acerca dos estrangeiros que migram para o Brasil, entre eles os solicitantes de refúgio, os refugiados, migrantes econômicos, imigrantes por questão humanitária e deslocados ambientais, sucedeu a pesquisa que tem por finalidade coletar informações acerca dos obstáculos ao acesso aos serviços públicos e direitos no Brasil por parte dos migrantes.

A pesquisa supracitada realizou estudo em campo com entrevistas e preenchimento de questionários, efetivada em 23 Estados e no Distrito Federal. No total, foram 353 questionários preenchidos, entre eles 128 entrevistados imigrantes, 132 instituições públicas e 93 instituições da sociedade civil.

O resultado obtido pela pesquisa revelou que para as instituições públicas participantes, as principais dificuldades enfrentadas pela população imigrante são o idioma e documentação, já as instituições da sociedade civil acrescentou ainda como

---

<sup>28</sup> Refúgio em Números e Publicações. 4ª edição. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>> Acesso em: 06 set. 2019.

dificuldade o trabalho. Os imigrantes destacaram o idioma e o trabalho como empecilhos graves à plena integração.

Já os principais obstáculos para acesso a direitos, as instituições da sociedade civil citaram a informação e a documentação, e quanto aos obstáculos para o acesso a serviços apontou a documentação, idioma e a informação. Os migrantes apontaram como principais obstáculos para o acesso a direitos e/ou serviços o idioma e a documentação.

Além disso, 74% dos imigrantes disseram que já se sentiram discriminados no acesso a serviços públicos pelo fato de serem imigrantes, sendo que os participantes da instituição pública e as instituições da sociedade civil responderam que as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes são mais graves do que as enfrentadas pela população em geral.

Em números absolutos, 72% dos imigrantes entrevistados informaram desconhecer iniciativas para o aprimoramento das ações de atendimento à população imigrante. E de forma acentuada verificou-se que entre os obstáculos institucionais destacam-se o idioma, a falta de recursos humanos, a falta de capacitação de pessoal e de conhecimento dos temas, regras, direitos e peculiaridades acerca da migração.

Em síntese, a pesquisa constatou que acerca dos imigrantes no Brasil:

1) há violações de seus direitos humanos, 2) existem obstáculos de acesso a direitos e serviços, 3) não há diretrizes centralizadas de atendimento a imigrantes, e 4) os imigrantes não têm conhecimento de ações para a melhoria de sua proteção no Brasil. Constataram-se relevantes obstáculos de acesso a serviços e direitos pelos imigrantes, não havendo um único obstáculo a ser removido, mas sim um conjunto de fatores que levam à criação de obstáculos de acesso.<sup>29</sup>

Cediço que tais cismas tendem a se agigantar, ACNUR e a Cátedra Sérgio Vieira de Melo realizaram uma pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos refugiados no

---

<sup>29</sup> REFÚGIO em Números e Publicações. 4ª edição. Páginas 158 e 159. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>> Acesso em: 06 set. 2019

Brasil<sup>30</sup>. A referida pesquisa realizou trabalho de campo entre os dias 13 de junho de 2018 a 20 de fevereiro de 2019, concretizada em 14 cidades, oportunidade em que entrevistaram 497 refugiados.

A pesquisa constatou que os entrevistados revelaram ter capital linguístico e escolar superior à média brasileira. Somente 16 refugiados responderam que não concluíram o ensino fundamental e 3 pessoas disseram ser analfabetas. Tendo 166 refugiados, o que corresponde a 34,4%, informado que concluíram o Ensino Superior, e entre eles, 15 indivíduos declararam que já cursaram alguma pós-graduação.

Causa espécie, no entanto, que apenas 14 refugiados conseguiram revalidar seus diplomas, dados esses incluindo todos os níveis de ensino e demais formações profissionais. Fator alarmante diagnosticado na pesquisa, revela que 133 refugiados não conseguiram revalidar o diploma.

As principais causas encontradas para a não revalidação dos diplomas foram a falta de informação, de recursos financeiros ou técnicos, dificuldades com documentos, limitações burocráticas, desconhecimento dos mecanismos de tradução, imposição de realizar provas específicas e ainda embaraço com o idioma. Demonstra-se cabalmente que os esforços legislativos e a aparente irretocável construção burocrática-administrativa funcionam muito mais como um entrave do que efetivamente como pontes de acesso e facilitações.

Com relação a renda dos refugiados, o relatório elaborado relatou que constata que a renda é insuficiente para cobrir os gastos domésticos para 67% dentre os 468 casos informantes<sup>31</sup>.

A pesquisa identifica que grande parte dos refugiados possui conta bancária, a saber, 388 dos entrevistados usufruem de tal serviço. Em contrapartida, ainda 20,3% dos

---

<sup>30</sup> PERFIL socioeconômico dos refugiados dos no Brasil. Subsídios para políticas públicas. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>>. Acesso em: 27/09/2019.

<sup>31</sup> PERFIL socioeconômico dos refugiados dos no Brasil. Subsídios para políticas públicas Página 24. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>>. Acesso em: 27/09/2019.

refugiados não têm conta bancária, demonstrando um percentual ainda elevado dos que estão vulneráveis.

No tocante ao mercado de trabalho, a pesquisa chancela que os refugiados não conseguem atuar conforme sua competência profissional, devido algumas razões não inerentes à restrição do mercado de trabalho, mas devido a fatores como, por exemplo, a não revalidação de seus diplomas.

Quanto ao grau de conhecimento dos refugiados de seus direitos e deveres, 33% dos entrevistados responderam que desconhecem quaisquer deveres ou direitos inerentes a sua condição de refugiado. Por outro lado, 99% dos refugiados entrevistados informaram que possuem os principais documentos de identificação nacional (CPF, Registro Nacional do Estrangeiro e Carteira de Trabalho).

Ressalta-se ainda que 41% dos entrevistados responderam que já sofreram algum tipo de discriminação, sendo o motivo mais citado o fato de ser estrangeiro.

## **ANÁLISE DA EFICÁCIA NORMATIVA DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL**

É cediço que os direitos de segunda dimensão, quais sejam, direitos sociais, culturais e econômicos, não bastam ser apenas declarados, mas “exigem uma prestação do Estado, que deve oferecer aos cidadãos educação, assistência social, trabalho, saúde, enfim, preencher as necessidades básicas para o bem-estar social”.<sup>32</sup>

Os direitos acima referidos devem ser igualmente garantidos aos refugiados, consoante os próprios postulados constitucionais. Contrapondo-se a isso, ambas as pesquisas supracitadas mostram que os imigrantes disseram que já se sentiram discriminados pelo fato de serem estrangeiros, ou seja, a garantia da igualdade e da não discriminação contidos notadamente na Constituição Federal, na Lei 9474/97 e na Lei 13.445/2017, se revela fragilizada.

---

<sup>32</sup> DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 241.

A análise dos direitos dos refugiados não pode ser feita de modo alheio aos preceitos constitucionais, tendo-se em vista o fenômeno da constitucionalização do direito, pelo qual a Carta Magna assume posição central no ordenamento jurídico. Tal fenômeno pode ser visualizado nas lições de Tatiana Mareto Silva<sup>33</sup> ao pontuar que:

O constitucionalismo moderno evoluiu para o que se denomina neoconstitucionalismo, prestigiando a intervenção do Poder Judiciário para a efetivação dos direitos inseridos nas constituições do pós 2ª Guerra Mundial. Trata-se de um movimento sincronizado e justificado em razão da ressignificação da própria constituição. [...]. Paulatinamente, as constituições liberais foram sendo substituídas por cartas mais robustas e que previam não apenas direitos negativos, mas a atuação concreta do Estado para a efetivação de direitos fundamentais e sua intervenção na vida social. Para que isso funcionasse, não era mais possível se tomar a constituição como mera carta política a nortear o parlamento e garantir um estado de direito. As constituições tinham que ser efetivas, de materialização possível, invocáveis sempre que necessário proteger indivíduos do próprio Estado e garantir a eles os seus princípios norteadores.

Pacificado que a efetividade da legislação deva ser fluida e disseminada, de acordo com a pesquisa correspondente ao projeto Pensando Direito, alhures citada, e também corroborada pela pesquisa realizada pela ACNUR e a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, os refugiados tem dificuldade em discernir a amplitude de seus direitos, em virtude dos obstáculos institucionais como o idioma, a falta de recursos humanos, a falta de capacitação de pessoal e de conhecimento dos temas, regras, direitos e peculiaridades acerca da migração. Ou seja, as instituições que deveriam instruir não conseguem cumprir eficientemente seu papel de facilitador no processo migratório.

Outra evidência dessas asserções, como demonstra os dados disponibilizados pelo CONARE, entre 2011 e 2018 das 206.737 mil solicitações de refúgio no Brasil, quase 78% permanecem em trâmite, contrapondo à previsão da Lei Federal nº 9.474/97 que preconiza o processo de solicitação de refúgio em caráter de urgência.

---

<sup>33</sup> *O constitucionalismo pós segunda guerra mundial e o crescente ativismo judicial no brasil: uma análise da evolução do papel do poder judiciário para a efetivação das constituições substancialistas.* In. Teorias do direito e realismo jurídico [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Lorena de Melo Freitas, Maria Oderlânia Torquato Leite – Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 339, 340. Disponível em <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/p9j98k25/8LFI2r64CVD8DSqU.pdf>>, Acesso em: 21 mar. 2019.

Ainda considerando os dados do CONARE, entre 2011 e 2018 apenas 5% das solicitações de refúgio no Brasil foram reconhecidos, e isso é no mínimo ilógico diante de uma legislação com foco no acolhimento.

Salienta-se que, outro indicativo negativo centra-se na dificuldade em revalidar os diplomas, conforme demonstrado na pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil, descumprindo o que rege o artigo 44 da Lei 9.474/97<sup>34</sup>, que apregoa que deve ser facilitado o reconhecimento de certificados e diplomas, uma vez que a situação vivenciada pelos refugiados é desfavorável.

Em virtude da dificuldade em revalidar o diploma, os refugiados não conseguem se recolocar no mercado de trabalho conforme seu capital intelectual, e acabam por aceitar admissão em funções inferiores, desta forma atestando que o processo migratório inferioriza o refugiado, conforme também revelou a pesquisa.

Para Norberto Bobbio,

Para a realização dos direitos do homem, são freqüentemente necessárias condições objetivas que não dependem da boa vontade dos que possuem os meios para protegê-los. [...]. Sabe-se que o tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais. [...]. Quanto a esses direitos, não basta fundamentá-lo ou proclamá-lo. Nem tampouco basta protegê-lo. O problema de sua realização não é nem filosófico nem moral. Mas tampouco é um problema jurídico. É um problema cuja solução depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica.<sup>35</sup>

Carlos Roberto Siqueira Castro<sup>36</sup>, nessa mesma esteira, afirma que:

O concurso da sociedade civil é condição primária para a concretização das regras e princípios da Constituição. Sem a aderência da cidadania ativa e das instituições emanadas pelo corpo social em torno dos ideários constitucionalista, frustram-se, por inteiro as iniciativas, tanto públicas quanto privadas, de fazer valer a vontade da Constituição.

<sup>34</sup> BRASIL. Lei 9.474/97 de 22 de julho de 1997. Brasília, DF, jul 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)>. Acesso em: 29 set. 2019.

<sup>35</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 44, 45.

<sup>36</sup> CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaio sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 356.

Ante o exposto, verifica-se que ainda há muitos obstáculos a serem vencidos no intento de fazer valer a legislação, para então surgir uma sociedade de fato justa, igualitária e acolhedora, que reconheça o refugiado como cidadão dotado de direitos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O intento dessa pesquisa gravitou sob a análise das políticas de inclusão e proteção à luz da asseguaração constitucional de igualdade de tratamento a brasileiros e estrangeiros, e por consequência, ampliar o debate e a disseminação de orientação jurídica sobre essa pauta.

A recorrente manifestação midiática sobre o tema, e sua urgência não pode prescindir da amplitude de discussões híidas e profundas, que problematizem as circunstâncias que tendem a potencializar o discurso de ódio ante a inação estatal. Justificou-se o trabalho pela crise migratória que tem impactado o Brasil, e fomentado a necessária retomada do (re)pensar as decorrências do (des)acolhimento de refugiados em situações concretas.

Contrário aos migrantes que saem do seu país por vontade própria, o refugiado é o indivíduo que se desloca de seu país forçadamente. O Brasil não é indiferente com a situação destes, pois conforme demonstrado na pesquisa, o país é signatário da Convenção de 1951 e do protocolo de 1967, bem como promulgou a lei 9.474/97, conhecida como estatuto do refugiado, sendo esta um grande avanço, e de suma importância, já que o país é um dos poucos que possui uma legislação específica para o assunto.

Conforme dados da pesquisa, trazida neste artigo através do Projeto Pensando o Direito<sup>37</sup>, muitos dos refugiados desconhecem a legislação que poderia os acolher e propiciar uma melhora substancial na qualidade de suas vidas em solo brasileiro, e acabam por se submeterem a situação de enfrentamento isolado de auto-manutenção. Além da falta de informações, a morosidade dos processos de

---

<sup>37</sup> Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília, 2015. Pág. 158.

solicitação de refúgio, a dificuldade com o idioma, a burocracia para os pedidos de revalidação de diplomas, são algumas das barreiras mais comuns que se revelam opostas aos textos apregoados na legislação, que se exhibe tão acolhedora.

Esse desacolhimento no âmbito dos órgãos públicos se reflete em toda a população, já que a falta de disseminação das leis migratórias nas escolas, nas faculdades, instituições públicas e privadas desencadeia uma ignorância crônica, que se desdobra em desrespeito e desigualdade para com os refugiados.

Diante do exposto, conclui-se que a fragilidade da aplicação da legislação relativa aos refugiados é um fato. Não basta somente ter a positivação do direito, fazem-se necessários meios para que ocorra a efetivação das garantias assecuratórias. Portanto, Políticas Públicas eficazes para o acolhimento dos refugiados possa ser o passo que esteja faltando para que a legislação migratória nacional se torne de fato inclusiva, protetiva e acolhedora.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACNUR no Brasil. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 13 mai. 2020.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992

BRASIL. Lei 9.474/97 de 22 de julho de 1997. Brasília, DF, jul 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

BRASIL. Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 Brasília, DF, mai 2017. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL: ONU diz que é “lamentável” saída de um Estado-membro do Pacto para Migração. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/01/1654722>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaio sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 356.

Confira as principais mudanças trazidas pela Lei de Migração. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/05/confira-as-principais-mudancas-trazidas-pela-lei-de-migracao>>. Acesso em: 04 out. 2019.

DEL’OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 241.

DINALI, Daniela de Jesus; Ribeiro, Márcia Regina Lobato Farneze. *O Trabalho como Direito Fundamental e os Refugiados no Brasil*. apud Flávia Piovesan. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9bbb9a5df34c6924>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

Entenda as diferenças entre refúgio e asilo. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>> Acesso em: 28 nov. 2019.

Estatuto do Acnur. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Estatuto\\_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Estatuto\\_ACNUR](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR)>. Acesso em: 13 mai. 2020.

FISCHEL de Andrade, J. H.; MARCOLINI, A. *A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características*. Revista Brasileira de Política Internacional. ano/vol.45, n.1, p. 168-176. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

Histórico. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/historico/>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 14 ed. São Paulo: LTR, 2017.

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

JUBILUT, Liliana Lyra. *O procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>> Acesso em: 20 mai. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*: 13. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2018.

MENDES, Gustavo Catunda. *A tutela jurídica dos refugiados no direito brasileiro e internacional*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 121, fev 2014. Apud Miguel Daladier Barros. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14335&revista\\_caderno=16](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14335&revista_caderno=16)>. Acesso em: 30 mai. 2020.

Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília, 2015.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33ª ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda, 2016.

NASCIMENTO, Luiz Sales. *A cidadania dos refugiados no Brasil*. São Paulo: Verbatim, 2012.

O QUE são os Direitos Humanos. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>> Acesso em: 08 mai. 2020.

PERFIL socioeconômico dos refugiados dos no Brasil. Subsídios para políticas públicas. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2019.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

PROTEÇÃO. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/protecao/>>. Acesso em: 13 mai. 2020.

REFÚGIO em Números e Publicações. 4ª edição. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>> Acesso em: 06 set. 2019.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Disponível em: <[http://centrodireitointernacional.com.br/static/anuario/2\\_V1/5-direito-internacional-dos-refugiados.pdf](http://centrodireitointernacional.com.br/static/anuario/2_V1/5-direito-internacional-dos-refugiados.pdf)>. Acesso em 04 jun. 2020.

RUMO a um Pacto Global Sobre Refugiados <<https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>> Acesso em 02 de maio de 2020.

SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi, *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados-Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>> Acesso em: 04 jun. 2020.

SILVA, Tatiana Mareto. *O constitucionalismo pós segunda guerra mundial e o crescente ativismo judicial no brasil: uma análise da evolução do papel do poder judiciário para a efetivação das constituições substancialistas*. In. Teorias do direito e realismo jurídico [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Lorena de Melo Freitas, Maria Oderlânia Torquato Leite – Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 339, 340. Disponível em <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/p9j98k25/8LFI2r64CVD8DSqU.pdf>>, Acesso em: 21 mar. 2020.