

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS  
ENQUANTO HIPÓTESE DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE  
REFUGIADO: EVOLUÇÃO NORMATIVA E APLICAÇÃO PRÁTICA**

**Bárbara Pereira de Mello Nunes**

**UBERLÂNDIA**

**2022**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**  
**ENQUANTO HIPÓTESE DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE**  
**REFUGIADO: EVOLUÇÃO NORMATIVA E APLICAÇÃO PRÁTICA**

**Bárbara Pereira de Mello Nunes**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais na área de concentração Política Externa e Instituições Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Henrique de Moraes Cícero.

**UBERLÂNDIA**

**2022**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

N972 2022	<p data-bbox="422 1131 1361 1332">Nunes, Bárbara Pereira de Mello, 1988- A grave e generalizada violação de Direitos Humanos enquanto hipótese de reconhecimento da condição de Refugiado [recurso eletrônico] : Evolução Normativa e Aplicação Prática / Bárbara Pereira de Mello Nunes. - 2022.</p> <p data-bbox="422 1377 1361 1612">Orientador: Pedro Henrique de Moraes Cicero. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais. Modo de acesso: Internet. Disponível em: <a href="http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.108">http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.108</a> Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p> <p data-bbox="422 1646 1361 1780">1. Relações Internacionais. I. Cicero, Pedro Henrique de Moraes, 1984-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.</p> <p data-bbox="1236 1848 1361 1879">CDU: 327</p>
--------------	---

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGR				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 68, PPGR				
Data:	08 de março de 2022	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	15:50
Matrícula do Discente:	11912RIT003				
Nome do Discente:	Bárbara Pereira de Mello Nunes				
Título do Trabalho:	A grave e generalizada violação de direitos humanos enquanto hipótese de reconhecimento da condição de refugiado: evolução normativa e aplicação prática				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Economia Política Internacional				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Expressões anti-neoliberais na América Latina contemporânea				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Hermes Moreira Junior - UFGD; Marrielle Maia Alves Ferreira - UFU; Pedro Henrique de Moraes Cicero - UFU; orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Pedro Henrique de Moraes Cicero - UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique de Moraes Cicero, Professor(a) do Magistério Superior**, em 08/03/2022, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marrielle Maia Alves Ferreira, Professor(a) do Magistério Superior**, em 09/03/2022, às 16:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Hermes Moreira Junior, Usuário Externo**, em 18/03/2022, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 3392745 e o código CRC 4CFC2819.

---

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por todos os desafios necessários colocados no meu caminho ao longo dos anos, sem os quais o amadurecimento certamente teria sido mais lento. Agradeço à minha mãe, por sempre ter me proporcionado a melhor educação possível, em detrimento, muitas vezes, de fazer coisas por ela mesma. Eu certamente não estaria onde estou hoje se não fosse por ela. Agradeço ao Felipe, em especial pelo último ano, em que se dedicou à nossa filha de forma totalmente entregue, muitas vezes postergando o próprio crescimento profissional para que eu pudesse trabalhar, trabalhar, e depois trabalhar mais um pouco. Tudo o que conquistei em 2021 não teria sido possível sem ele, e provavelmente esse título de mestre também não. Muito obrigada por acreditar em mim, muitas vezes até mais do que eu mesma acreditei. Agradeço à minha maior preciosidade, minha filha, Luísa Mello Giannecchini, simplesmente por existir e ser a menininha mais doce e meiga que uma mãe poderia sonhar. Paradoxalmente, o motivo de eu quase ter desistido e a motivação maior para eu ter chegado até o fim deste programa, mesmo diante de tantas adversidades enfrentadas. Mais do que por mim mesma, tudo o que batalho para ser hoje, faço para que você um dia você possa se orgulhar de me ter como mãe. Finalmente, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, Pedro Henrique de Moraes Cicero, por apostar em mim e na minha capacidade, mesmo diante de tantas dificuldades e das tantas vezes em que não correspondi às expectativas. Eu certamente também não teria conseguido terminar este programa se não fosse por todo o incentivo e, por isso, deixo aqui o meu muito obrigada.

## **RESUMO**

O Regime Internacional para Refugiados tem servido como paradigma internacional direcionador dos Estados na construção de arcabouços legais e políticas públicas para refugiados. No contexto da evolução do Regime Internacional para Refugiados, surge, com a Declaração de Cartagena, a possibilidade de concessão de refúgio em decorrência de violação maciça de Direitos Humanos no âmbito das Américas, o que representou uma quebra de paradigma, aumentando o escopo de proteção para esse grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade, paradigma também adotado pela Lei de Refúgio brasileira, sob a forma do instituto da grave e generalizada violação de Direitos Humanos e que, posteriormente, serviu de modelo para que outros países da América do Sul também publicassem suas respectivas Leis de Refúgio com a previsão da definição ampliada de refugiado. A presente dissertação possui o escopo de apresentar a evolução normativa do instituto da grave e generalizada violação de Direitos Humanos enquanto hipótese de concessão de refúgio, analisando o contexto de seu surgimento e consolidação nos âmbitos internacional e regional, bem como seu tratamento na legislação doméstica brasileira e em outros países da América do Sul, incluindo o procedimento e os órgãos responsáveis pelas análises de concessão de refúgio, além do estudo da aplicação prática do instituto no âmbito nacional, analisando-se, especificamente, o caso da Síria, além do paradigmático caso da Venezuela.

**Palavras-chave:** Refúgio; Direitos Humanos; Regime Internacional para Refugiados; Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos.

## **ABSTRACT**

The International Refugee Regime has become an international paradigm, guiding States in the construction of legal frameworks and public policies to refugees. Through the evolution of the International Refugee Regime, it emerges, within the Declaration of Cartagena, the possibility of granting refuge in the American region because of a massive violation of Human Rights, which represented a shift in the paradigm, increasing the scope of protection to this group of vulnerable people, paradigm also adopted by the Brazilian Refuge Law, which provided for the possibility of granting refuge based on a serious and widespread violation of Human Rights, which later served as a model for other South American countries to also publish their respective Refuge Laws with the provision of the expanded definition of refugee. This dissertation aims to present the evolution of the Serious and Widespread Violation of Human Rights as a legal hypothesis for granting refuge, analysing the context of its creation and consolidation at the international and regional spheres, as well as its treatment by the Brazilian and other South America countries legislation, including their procedures and organs responsible for the refuge granting analysis, as well as the study of the institute's practical application in the national context, specifically analysing the Syrian case, as well as the paradigmatic case of Venezuela.

**Keywords:** Refuge; Human Rights; International Refugee Regime; Serious and Widespread Violation of Human Rights.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo ano, Brasil, 2011-2020. Principais países.....	52
<b>Figura 2</b> – Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas, segundo ano, Brasil, 2011-2020. Principais países.....	53
<b>Figura 3</b> – Número de refugiados reconhecidos, segundo ano, Brasil, 2011-2020.....	53
<b>Figura 4</b> – Distribuição relativa de refugiados reconhecidos, segundo país de nacionalidade ou residência habitual, Brasil, 2011-2020.....	54
<b>Figura 5</b> – Distribuição relativa de refugiados, por fundamentação aplicada ao ato de deferimento do refúgio, Brasil, 2011-2020.....	55
<b>Figura 6</b> – Número de refugiados, por fundamentação aplicada ao ato de deferimento do refúgio, segundo país de nacionalidade ou residência habitual, Brasil, 2011-2020.....	55
<b>Figura 7</b> – Migrantes e Refugiados venezuelanos na região da América Latina e Caribe. Fev./2022.....	63
<b>Figura 8</b> – Distribuição relativa dos processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado de venezuelanos analisados, segundo UF de solicitações, 2019.....	69

## **LISTA DE ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS**

**ACLNR** – Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados

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

**ACRA** – Alto Comissariado para Refugiados da Alemanha

**ACRR** – Alto Comissariado para Refugiados Russos

**CCJR** – Comissão de Constituição, Justiça e Redação

**CICV** – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

**Conare** – Comitê Nacional para Refugiados

**CONARE** – Comissão Nacional de Refugiados

**CONARE** – Comissão Nacional dos Refugiados

**CONARE** – Comissão Nacional para os Refugiados

**CORE** – Comitê de Refugiados

**CRCR** – Comissão de Reconhecimento da Condição de Refugiado

**CRNM** – Certidão de Registro Nacional Migratório

**DPRNM** – Documento Provisório de Registro Nacional Migratório

**FARC** – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

**GGVDH** – Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos

**MCR** – Mecanismo Consultivo Regional

**MJSP** – Ministério da Justiça e Segurança Pública

**MRE** – Ministério das Relações Exteriores

**PF** – Polícia Federal

**ObMigra** – Observatório para Migrações

**OIR** – Organização Internacional para Refugiados

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**RDC** – República Democrática do Congo

**RMI** – Reunião de Ministros do Interior

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS E A GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS.....	14
1.1 A Consolidação do Instituto do Refúgio.....	14
1.2 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.....	17
1.3 Declaração de Cartagena de 1984.....	20
1.4 Declaração do Rio de Janeiro de 2000.....	26
2. A GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL.....	29
2.1 Brasil.....	29
2.1.1 Critérios de Inclusão para a Obtenção da Condição de refugiado segundo a Lei de Refúgio brasileira e Procedimento.....	32
2.1.2 Direitos Inerentes ao Reconhecimento da Condição de Refugiado no Brasil.....	35
2.2 Lei de Refúgio nos demais Países da América do Sul.....	38
2.2.1 Critérios de Inclusão.....	39
2.2.2 Procedimento e Órgãos Competentes.....	43
2.2.2.1 Paraguai.....	43
2.2.2.2 Argentina.....	45
2.2.2.3 Uruguai.....	46
2.2.2.4 Chile.....	47
2.2.2.5 Bolívia.....	48
3. APLICAÇÃO PRÁTICA DA GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL.....	51
3.1 O Caso da Síria.....	57
3.2 O Caso da Venezuela.....	61
CONCLUSÃO.....	72
REFERÊNCIAS.....	75

## INTRODUÇÃO

No contexto da construção volitiva dos regimes internacionais, o Regime Internacional para Refugiados<sup>1</sup> consolidou-se enquanto iniciativa que buscou garantir acordos reciprocamente favoráveis aos atores envolvidos. Tendo sido estabelecido em dezembro de 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em seus primórdios, contava com apenas 33 funcionários e um orçamento anual de 300 mil dólares (ROCHA, MOREIRA, 2010, p. 17). Em contraste, atualmente, o Alto-Comissariado conta com quase 12 mil funcionários, possui cerca de 460 escritórios em 130 países, e recebe um orçamento anual que ultrapassa os 7,5 bilhões de dólares (ACNUR, 2021a).

O avanço na institucionalização da proteção a refugiados não acompanhou, porém, o adensamento dos deslocamentos forçados, que atingiram números sem precedentes ao longo das últimas décadas. Estima-se que "mais de 67 milhões de pessoas no mundo deixaram seus locais de origem por causa de conflitos, perseguições e graves violações de direitos humanos" (ACNUR, 2018). Dentre essas pessoas, "aproximadamente 22 milhões cruzaram uma fronteira internacional em busca de proteção e foram reconhecidas como refugiadas" (ACNUR, 2018).

Neste cenário, e na medida do possível, o Regime Internacional para Refugiados tem sido de fundamental importância para que os Estados cooperem no sentido de promover e otimizar o escopo de proteção desse grupo de pessoas. Tal esforço pode ser evidenciado pelas diversas Convenções, Protocolos e Declarações gestadas no âmbito do ACNUR e recepcionadas internamente pelos Estados, bem como pelas ações promovidas pela referida Organização Internacional com o intuito de "garantir que os países estejam conscientes das suas obrigações de conferir proteção aos refugiados e a todas as pessoas que buscam refúgio, atuando em conformidade com seus compromissos" (ACNUR, 2021b). Nesse sentido, entende-se que o Regime Internacional para Refugiados tem servido como paradigma internacional direcionador dos Estados na construção de seus respectivos arcabouços legais e de suas respectivas políticas públicas protetivas dos direitos dos refugiados.

Um dos esteios erigidos neste âmbito refere-se à possibilidade de reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos (GGVDH) em determinado

---

<sup>1</sup> Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões em determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas de atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 2012, p. 94).

país como causa objetiva para o de reconhecimento da condição de refugiado. Trata-se de um “instituto” que foi recepcionado pela legislação pátria e representa um importante avanço no sentido de aumentar o escopo de proteção para um maior grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Ocupando-se deste tema, a presente dissertação se propõe a estudar a evolução normativa e a aplicação prática do instituto da grave e generalizada violação de Direitos Humanos, o que será feito através da análise de diversos documentos que tratam sobre o refúgio nos âmbitos internacional, regional e nacional, da análise de legislações domésticas do Brasil e de outros países da América do Sul acerca do refúgio e o tratamento dado pelas respectivas legislações ao instituto da grave e generalizada violação de Direitos Humanos, bem como da análise da aplicação prática de referido instituto pelo Estado brasileiro nos casos concretos.

Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em três capítulos. No primeiro deles, apresenta-se a evolução histórico-normativa que proporcionou a utilização da hipótese de reconhecimento da condição de refugiado *prima facie* com fundamento no inciso III, do artigo 1º, da Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997 (Lei Brasileira de Refúgio), qual seja, a situação de “grave e generalizada violação de Direitos Humanos” em determinado país.

Neste sentido, o primeiro capítulo buscará traçar a evolução histórico-normativa do Regime Internacional para Refugiados, com foco na situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos enquanto hipótese de refúgio. Serão analisados, especificamente, os principais marcos sobre a proteção para refugiados antes da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a própria Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo de 1967 que a complementou, bem como a Declaração de Cartagena de 1984 e, por fim, a Declaração do Rio de Janeiro de 2000.

Por sua vez, o segundo capítulo abordará o tratamento conferido pela Lei Brasileira de Refúgio (Lei nº 9.474/97) ao instituto, tratando, especificamente, dos critérios de inclusão para a obtenção da condição de refugiado segundo referida Lei e o procedimento a ser seguido para a solicitação de refúgio, além da apresentação dos direitos inerentes ao reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

O segundo capítulo abordará, ainda, aspectos das leis de Refúgio de alguns países da América do Sul, a saber, Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia, especificando seus respectivos critérios de inclusão, procedimentos e órgãos responsáveis por analisar as solicitações de refúgio em cada um dos países.

Por fim, o terceiro capítulo será dedicado propriamente à análise prática dos casos brasileiros de acolhimento de refugiados provindos da Síria, tendo em vista que, neste caso, houve o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos por parte do Estado brasileiro. Ademais, será analisado com especial relevância o caso da Venezuela, onde o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos gerou, e ainda vem gerando, o reconhecimento de um número de refugiados sem precedentes na história brasileira.

## CAPÍTULO 1

### 1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS E A GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

#### 1.1 A CONSOLIDAÇÃO DO INSTITUTO DO REFÚGIO

Com o final da Primeira Guerra Mundial, em decorrência das quedas dos impérios russo, austro-húngaro e otomano e das assinaturas dos respectivos tratados de paz que reorganizaram o território centro-oriental europeu, deu-se como consequência direta de tais rearranjos geopolíticos a consolidação da situação de refúgio como fenômeno de massa (AGAMBEN, 1996). Com isso, o número de pessoas expulsas de suas pátrias se multiplicou em proporção sem precedentes. Apenas no continente europeu, repentinamente um contingente de 1 milhão e meio de “russos brancos”, 700 mil armênios, 500 mil búlgaros, aproximadamente 1 milhão de gregos, além de milhares de alemães, húngaros e romenos se viram forçados a deixar seus respectivos países de origem (AGAMBEN, 1996).

Nesse contexto, em 1921, constituiu-se oficialmente a primeira organização internacional para a proteção de refugiados, denominada “Alto-Comissariado para Refugiados Russos” (ACRR). Idealizada pela Liga das Nações, em parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), a iniciativa teve como escopo prestar socorro aos quase dois milhões de cidadãos russos que foram forçados a abandonar seu país em decorrência da Revolução de Outubro de 1917 (JUBILUT, 2007). O Alto-Comissariado logrou definir a situação jurídica dessas pessoas, bem como aportou mecanismos concretos para repatriá-las ou instalá-las em assentamentos. Nascia, então, o que se pode chamar de “Direito Internacional dos Refugiados” (SOUZA, HILDEBRAND, BECK, 2008).

Importante mencionar que, a partir de 31 de maio de 1924, referida Organização Internacional passou também a proteger cidadãos armênios, os quais haviam sido vítimas do primeiro grande genocídio do século XX (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 66). Assim, extrapolou-se a restrição de proteção a cidadãos russos, pois a proteção jurídica passou também a ser estendida aos 300 mil armênios dispersos por países tais como Síria, Iraque, Chipre, Palestina, Grécia, Bulgária, entre outros países europeus (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 66).

Avançando na consolidação do sistema protetivo de pessoas refugiadas, no ano de 1928 começa a tomar forma na esfera internacional, por meio do “*Arrangements relating to the*

*legal status of Russian and Armenian refugees of 30th June 1928*<sup>2</sup>”, o que foi tratado por Fischel de Andrade (1996, p. 54) como o “embrião do princípio do *non-refoulement*”, ou seja, a consolidação do entendimento que, então, "recomendava que a expulsão fosse suspensa ou não realizada caso o refugiado não reunisse condições legais para adentrar no país para onde se daria a condução" (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 67). Tal princípio segue sendo um dos pilares mais importantes para o regime internacional do refúgio até os dias de hoje.

Com a intenção de ampliar a prática da repatriação e de conceder aos refugiados russos e armênios direitos nos seus países de asilo, foi firmada, em 1933, a “Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados”, a qual avançou na normatização de questões de ordem administrativa e, também, de temas relacionados à situação jurídica e trabalhista dos refugiados (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 68).

Ademais, com o agravamento da conjuntura na Alemanha sob Hitler e o aumento das perseguições aos judeus, em especial após as desnaturalizações impostas pela lei nazista de 14 de julho de 1933<sup>3</sup> (LAFER, 1988; AGAMBEN, 1996), foi instituído, em 4 de julho de 1936, o Alto-Comissariado para os Refugiados da Alemanha (ACRA), "o qual passou a atuar para que os refugiados não fossem devolvidos à fronteira do Reich" (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 68). Tal entendimento, por sua vez, aportou as bases do que, nas décadas seguintes, consolidou-se enquanto o “fundado temor de perseguição” como um novo critério definidor da condição de refugiado, em substituição ao tradicional critério da origem nacional (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 68). No mesmo sentido do que ocorreu com o princípio do *non-refoulement*, o reconhecimento por “fundado temor de perseguição” também foi recepcionado por um número significativo de legislações nacionais de proteção às pessoas refugiadas.

Em decorrência da criação do Alto-Comissariado para os Refugiados da Alemanha foi promulgada, em 10 de fevereiro de 1938, a “Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha”, a qual equiparou a condição do apátrida a do refugiado, além de ter retirado de seu escopo de proteção as pessoas que saíam de seu país em decorrência da vontade própria. Dentre outras disposições, a referida convenção também reforça o princípio do *non-refoulement*, exceto "no caso em que a segurança nacional ou a ordem pública o façam necessário" (FERNANDEZ, 2004, p. 93, tradução livre).

Por sua vez, em decorrência da proposta de unificação feita pela Noruega, em dezembro de 1938, o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha foi extinto, sendo

---

<sup>2</sup> Os acordos estão disponíveis em <https://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html>.

<sup>3</sup> A referida Lei revogou a cidadania de judeus naturalizados e/ou considerados "indesejáveis" pelo regime nazista.



criado, em seu lugar, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR), o qual iniciou o seu mandato em 1º de janeiro de 1939, na cidade de Londres (BARBOSA, HORA, 2006, p. 16).

A institucionalização do ACLNR, insuflada pela consolidação do nazismo fez com que "a ênfase das definições jurídicas do conceito de refugiado se deslocasse para o indivíduo e seu caso pessoal (elemento subjetivo), o que criou a necessidade do estabelecimento de um procedimento de análise" (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 69). Nesse sentido, Carneiro (2005, p.2) assevera:

Este critério ampliou a possibilidade do refúgio a todas as pessoas que haviam de fato, e não apenas de jure, perdido a proteção de seu estado de origem, não apenas em base grupal ou jurídica. A perseguição nazista atingiu pessoas definidas em base a razões políticas, (comunistas, socialdemocratas e sindicalistas) e étnicas; judeus retratados como os grandes vilões, ciganos, eslavos e michling (alemães com alguma ascendência judaica). Gradativamente o Nazismo estabeleceu todo um sistema de violência sistemática, onde opositores, líderes, homossexuais, artistas, cientistas e não-ários em geral foram implacavelmente perseguidos e exterminados

Assim, a partir de 1939 ocorre uma mudança na percepção sobre a proteção e sobre os direitos dos refugiados, uma vez que se passa a adotar uma concepção mais individualizada, com foco em proteger cidadãos cujos direitos foram individualmente violados, ao invés da concepção antes adotada, a qual se baseava na proteção em bloco (HATHAWAY, 1990). Importante salientar o fato de, hoje em dia, termos uma espécie de regime híbrido, no qual a proteção individualizada se soma à proteção em bloco, exatamente através do instituto da "grave e generalizada violação de Direitos Humanos".

Em 1945, após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Sistema Internacional, mais uma vez, caracterizava-se pela grande quantidade de pessoas forçadamente deslocadas, refugiadas e/ou apátridas<sup>4</sup>. Com a desconstituição da Liga das Nações e, conseqüentemente, do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados (ACNUR, 2005), ocorreu a subsequente criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em junho de 1945 e, logo em seguida, da "Organização Internacional para os Refugiados" (OIR), em 1946 (GOODWIN-GILL, 1996).

---

<sup>4</sup> Apátrida, conforme artigo 1.1 da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, pode ser entendido como "toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação". O texto da Convenção, internalizada pelo Brasil pelo Decreto n. 4.246/2002 está disponível, na íntegra, em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4246.htm).

A definição de refugiado consagrada no texto constitutivo da Organização Internacional para os Refugiados deu-se de forma mais ampla e individualizada, demandando que a situação de cada pessoa fosse analisada individualmente (ANDRADE, 1996). Tal posicionamento reafirmava, pois, as definições estabelecidas nos documentos anteriores, as quais "caracterizavam o refugiado a partir de sua origem ou filiação a um determinado grupo étnico, racial ou religioso" (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 71). Assim, a Organização Internacional para os Refugiados "estabeleceu um novo sistema de elegibilidade individual que transcende o pertencimento a uma categoria específica coletivamente determinada, fazendo valer a questão individual e a história pessoal" (BARRICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 71).

Por fim, em 14 de dezembro de 1950 foi aprovado o Estatuto que criou o Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (BARBOSA, HORA, 2006), completando a evolução inicial do regime Internacional para Refugiados, ocorrido entre os anos de 1938 e 1950. O Alto-Comissariado nasceu comprometido com a questão dos critérios a serem analisados para a determinação do *status* de refugiado, tendo em vista que "não era mais suficiente ser membro de um grupo de deslocados ou apátridas, era requerida uma análise das razões de cada solicitante para o reconhecimento como refugiado" (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 71).

## ***1.2 CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951 E PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS***

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados deu início às suas atividades em 1º de janeiro de 1951 com o propósito precípua de proteger os refugiados na esfera internacional. Para tanto, adotou-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951<sup>5</sup> e, posteriormente, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967<sup>6</sup>, enquanto documentos responsáveis por criar a estrutura formal para atender às necessidades gerais dos refugiados, estipulando normas para ampará-los na esfera do Direito Internacional (ANDRADE, 1996).

Assim, entende-se que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 consolida e positiva os instrumentos legais internacionais anteriores existentes acerca do tema,

---

<sup>5</sup> O texto da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 está disponível, na íntegra, em [https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasgen/pt-br/file/Convencao\\_de\\_1951%20\(refugiados\).pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasgen/pt-br/file/Convencao_de_1951%20(refugiados).pdf).

<sup>6</sup> O texto do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 está disponível, na íntegra, em [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

fornecendo uma codificação mais compreensiva e abrangente dos direitos dos refugiados a nível internacional e estabelecendo padrões básicos para o tratamento dessa população (ACNUR, 2021a).

A Convenção de 1951 é considerada o eixo fundador do Direito Internacional dos Refugiados (BARICHELLO, ARAÚJO, 2014, p. 72) ao definir, em seu art. 1º, A.2, o termo refugiado como qualquer pessoa que

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

Assim, a Convenção representou um divisor de águas na emergência do comprometimento internacional em solucionar ou, ao menos, atenuar os problemas decorrentes dos fluxos de deslocamentos forçados (ACNUR, 2005). Pela primeira vez, pessoas temendo perseguição em decorrência dos motivos acima elencados, poderiam passar pelo processo de elegibilidade, com vistas a obter o *status* de refugiado e, conseqüentemente, gozar da proteção que tal reconhecimento assegura.

Por meio do artigo 33.1, a Convenção reafirmou o princípio do *non-refoulement*, ou seja, a proibição de expulsão ou de devolução, segundo o qual:

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

A positivação do referido princípio "representou uma pequena revolução no direito internacional" (ROCHA, MOREIRA, 2010, p. 20), tendo em vista que estabelecia, pela primeira vez, "a responsabilidade do Estado em relação a um indivíduo que não fazia parte de sua população" (ROCHA, MOREIRA, 2010, p. 20).

Todos os refugiados assim reconhecidos nos moldes da Convenção de 1951 encontram-se no âmbito de proteção contra o *refoulement*, o que significa dizer que, ao preencher os requisitos da definição de refugiado do artigo 1.A(2) da Convenção de 1951, bem

como ao não preencher nenhum dos critérios de exclusão<sup>7</sup> (ACNUR, 2017, p. 193), uma pessoa não pode mais ser devolvida para o país em que sua vida e/ou liberdade estejam ameaçadas.

No caso brasileiro, ainda com relação ao princípio do *non-refoulement*, há que se destacar a sua aplicabilidade tanto em relação a refugiados reconhecidos, como em relação a refugiados que ainda não foram declarados formalmente como tal, o que ocorre em decorrência da natureza declaratória da determinação da condição de refugiado (ACNUR, 2017, p. 193), tendo em vista que “uma pessoa não se torna um refugiado por causa do reconhecimento, mas é reconhecida porque é refugiada (ACNUR, 1979, para. 28).

Ademais, a proibição de expulsão ou rechaço é aplicável a qualquer espécie de remoção forçada, dentre elas a extradição, a deportação e a expulsão, não se aplicando, ainda, apenas com relação à devolução para o país de origem ou de residência habitual da pessoa, mas também "para qualquer outro lugar onde uma pessoa tem razões para temer ameaças à sua vida ou a liberdade relacionada com uma ou mais das razões estabelecidas na Convenção de 1951" (ACNUR, 2017, p. 194).

Por fim, importante salientar que a aplicação do princípio do *non-refoulement* não garante a concessão da condição de refugiado a determinada pessoa, assegurando, entretanto, que seja adotado um caminho alternativo<sup>8</sup> "que não resulte na sua remoção, direta ou indiretamente, para um lugar onde sua vida ou liberdade estariam em perigo" em decorrência dos motivos expressos no artigo 1.A(2) da Convenção de 1951 (ACNUR, 2017, p. 194).

Posteriormente, as previsões da Convenção de 1951 foram expandidas quando, em 1967, foi assinado o “Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados”, o qual, além de colocar fim à reserva temporal<sup>9</sup>, também passou a exigir "que os Estados que se comprometessem com as obrigações da Convenção ao aderir ao Protocolo não mais adotassem a reserva geográfica"<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Os critérios de exclusão estão dispostos no artigo 1.D, 1.E e 1.F da Convenção de 1951, que especificam que não estão aptos a usufruir da proteção da Convenção aqueles que já desfrutarem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituições da ONU que não o ACNUR, que foram consideradas pelas autoridades competentes do país no qual instalou residência como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país; ou aquelas pessoas em relação às quais haja fundados e sérios motivos para se considerar que tenham cometido crimes sérios ou atos hediondos.

<sup>8</sup> Tais caminhos alternativos variam, podendo ir desde a remoção do indivíduo para um terceiro país seguro, até a concessão de proteção temporária, como por meio da concessão de vistos humanitários, ou mesmo de concessão de refúgio por motivos alheios aos dispostos na Convenção de 1951, quando amparado por legislação doméstica pertinente.

<sup>9</sup> A Convenção de 1951 só se aplicava em relação às pessoas que se tornaram refugiadas em decorrência dos acontecimentos ocorrido antes de 1º de janeiro de 1951, o que significava que, com o passar do tempo, a definição de refugiado trazida pela Convenção se tornaria inoperante.

<sup>10</sup> De acordo com o artigo 1º, A.1, da Convenção de 1951, o termo refugiado se aplicava a qualquer pessoa "que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados". Neste sentido, tendo em vista que todos esses ajustes

(ROCHA, MOREIRA, 2010, p. 20), o que permitiu a ampliação da possibilidade de concessão de refúgio a novos fluxos de pessoas, em especial provindos da Ásia e da África (ROCHA, MOREIRA, 2010, p. 20).

Fundamental ressaltar, porém, que nenhum dos dois normativos acima analisados contemplaram a possibilidade de concessão de refúgio com base na grave e generalizada violação de Direitos Humanos, o que passou a ser vislumbrado apenas com o advento da Declaração de Cartagena, de 1984. Em decorrência dos fluxos migratórios que se avolumaram na época nas Américas, em especial na América Central, os atores envolvidos com o tema se viram impelidos a ampliar o conceito de refugiado para, assim, abarcar situações como a violação de direitos humanos, o que será detalhado no tópico a seguir.

### ***1.3 DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984***

Em que pese a ampliação geográfica e temporal trazida pelo Protocolo de 1967, e muito em decorrência da situação de crise migratória estabelecida na América Central vivenciada em especial a partir da década de 1970, foi necessário realizar uma nova revisão com vistas a ampliar a definição de refugiado, abarcando as situações que deram origem a um novo fluxo de indivíduos provindos de países tais como Nicarágua, El Salvador e Guatemala, os quais, à época, enfrentavam situações de conflitos (ALMEIDA, MINCHOLA, 2015, p. 125).

Assim, conforme explicitado por Alessandra Jungs de Almeida e Luís Augusto Bittencourt Minchola (2015, p. 125-126):

Apesar de ser um instrumento muito útil no âmbito do refúgio, o conceito de refugiado da Convenção de 1951, criado após o período das grandes guerras mundiais, não refletia uma realidade política e jurídica do que acontecia no âmbito da América Latina e do Caribe. Dessa forma, ainda que com o mesmo objetivo de proteção de refugiados, os dois instrumentos jurídicos, Declaração de Cartagena e Convenção de 1951, conceituam de forma distinta o mecanismo do refúgio, com a primeira complementando os conceitos da Convenção de 1951.

Assim, por meio da definição de refugiado estabelecida pela Declaração de Cartagena passa a existir, em nosso entorno regional, uma proteção que “parte da situação objetiva do entorno político e social que poderá afetar qualquer pessoa independentemente de seus atributos individuais” (CARNEIRO, 2012, p. 19), não se tratando, portanto, de mera

---

e convenções mencionados referiam-se a pessoas de origem europeia, não era possível, antes do Protocolo de 1967, estender os efeitos da condição de refugiado a pessoas provenientes de outras regiões do mundo.

extensão do conceito de refugiado, mas sim de uma definição de refugiado que parte de bases totalmente diferentes (CARNEIRO, 2012, p. 19).

Neste sentido, antes da Declaração de Cartagena, de um fluxo migratório total de mais de dois milhões de indivíduos, apenas 150 mil se enquadravam no conceito de refugiado conforme esboçado pela Convenção de 1951 e ratificado pelo Protocolo de 1967, o que acarretou a necessidade da elaboração e promulgação de "um documento que de fato convergisse com a realidade local, para prover direitos aos refugiados originados durante os conflitos no continente americano" (ALMEIDA, MINCHOLA, 2015, p. 125).

Assim, a denominada Declaração de Cartagena, de 1984<sup>11</sup>, asseverou, em sua Terceira Conclusão, que o conceito de refugiado a ser utilizado na região seria aquele que:

Considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Portanto, levando-se em consideração o contexto da região à época, fez-se necessário referida extensão do conceito de refugiado, o que foi feito, conforme esboçado pela própria Declaração, também em sua Terceira Conclusão, seguindo os moldes do disposto no artigo 1, parágrafo 2, da Convenção da Organização da União Africana (OUA)<sup>12</sup>, bem como a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Desta forma, ao ampliar o escopo do conceito de refugiado para abarcar as situações de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, a Declaração de Cartagena consolidou-se enquanto marco crucial para a evolução do Regime Internacional para Refugiados nas Américas, tendo sido recepcionada por várias legislações nacionais acerca do tema, incluindo, neste contexto, a Lei de Refúgio brasileira de 1997 que, a exemplo da Declaração de Cartagena, utiliza a definição ampla de refugiado.

---

<sup>11</sup> A versão em português texto da Declaração de Cartagena de 1984 encontra-se disponível na íntegra em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf).

<sup>12</sup> A Convenção da OUA (Organização da Unidade Africana), aprovada em 10 de setembro de 1969 e em vigor desde 20 de junho de 1974, foi o primeiro documento internacional a contemplar a concepção ampliada de refugiado, tendo estabelecido, em seu artigo 1º, inciso 2, que: "o termo refugiado aplicar-se-á também a toda pessoa que, por causa de uma agressão exterior, uma ocupação ou uma dominação estrangeira, ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade de seu país de origem, ou do país de sua nacionalidade, está obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade".

A partir dessa ampliação a violação de quaisquer direitos humanos, e não somente dos direitos consagrados como civis e políticos, retomando a indivisibilidade dos direitos humanos, pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado, assegurando-se, de tal modo, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos (JALIBUT, 2007, p.135).

Insta salientar que apesar de a Declaração não ter trazido a expressão objeto do presente estudo, qual seja, a situação de "grave e generalizada violação de Direitos Humanos", trouxe, sim, a expressão "violação maciça de direitos humanos", o que demonstra a sua intenção de reforçar a importância de proteção às pessoas vítimas de violações de direitos humanos.

Importante ressaltar, entretanto, o caráter não vinculativo da Declaração, que não obriga os Estados que a ratificaram a prever, em suas respectivas legislações, o conceito ampliado de refugiado. Apesar disso, "muitos países já possuem marcos jurídicos internos que determinam a aplicação da Declaração" (ALMEIDA, MINCHOLA, 2015, p. 127), a exemplo do Brasil, com sua Lei n. 9.474/1997, que será analisada de maneira mais detalhada no próximo tópico do presente trabalho.

Assim, em que pese o caráter declarativo do documento, a Declaração de Cartagena, ao prever a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado para pessoas vítimas de violação maciça de direitos humanos abriu caminho para que os Estados da América Latina e Caribe fossem incentivados a prever, em suas respectivas legislações domésticas, dispositivos mais alinhados à proteção dos direitos humanos na região, inspirados no denominado "espírito de Cartagena"<sup>13</sup>, que conforme explica Almeida e Minchola (2015, p. 129),

nada mais é do que o país perceber esse aumento nas solicitações de refúgio de forma a incentivar políticas alinhadas aos direitos humanos, respeitando os tratados e diálogos internacionais que discutem o tema, bem como criando normas internas para tratar sobre refúgio que sejam inspiradas pelo processo já iniciado em 1984.

Deste modo, as situações que ensejam o reconhecimento da condição de refugiado listadas na Declaração de 1984, além dos elementos contidos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, passaram a abarcar, também, as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada,

---

<sup>13</sup> O que se convencionou chamar de "espírito de Cartagena" pode ser entendido como o impulso que a promulgação da Convenção de Cartagena de 1984 deu à prática de reconhecimento do direito ao refúgio pelos ordenamentos jurídicos domésticos dos países latino-americanos, tendo em vista que a referida Convenção serviu, conforme exposto na Declaração sobre Proteção Integral a Migrantes Forçados e pela Construção de um Efetivo Espaço Humanitário na América, de 2014, como "gatilho para a retomada do debate em torno da situação do refúgio" na região, "a partir da identificação de novos desafios e da busca contínua de soluções para a efetiva proteção dos refugiados e outros migrantes forçados".

por eventual agressão estrangeira, por conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, o que possibilitou o reconhecimento da condição de refugiado de várias pessoas que, não fosse a Declaração, não reuniriam os requisitos necessários para tal.

Nas palavras de Almeida e Minchola (2015, p. 128):

A importância da Declaração de Cartagena como um instrumento jurídico mais sensível à condição de refúgio na América Latina e Caribe teve, e ainda tem, um valor alto para a vida de milhares de pessoas na América Central e do Sul. Isso se dá pois aqueles que buscam refúgio estão em uma das mais precárias situações a que fica sujeito o ser humano: a de extrema vulnerabilidade, distante de tudo que se conhece e do que habitualmente sustenta suas relações e sua estrutura emocional e afetiva.

A Declaração de Cartagena de 1984 também ensejou a promulgação de outros documentos importantes para o avanço do Direito dos Refugiados na região, a saber, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas<sup>14</sup>, de 1994, a qual “forneceu mais uma compreensão inovadora acerca da proteção específica de deslocados internos ao afirmar que o deslocamento é causado principalmente pela violação de direitos humanos” (BARRETO, LEÃO, 2010), o Plano de Ação do México<sup>15</sup>, de 2004, elaborado com o intuito de propor “ações para fortalecer a proteção internacional de refugiados na América Latina” (BARRETO, LEÃO, 2010), e a Declaração e o Plano do Brasil sobre Refugiados, Apátridas e

---

<sup>14</sup> Dentre os pontos mais relevantes da Declaração, destacam-se as seguintes conclusões: **Primeira.** Reconhecer a extrema importância da Declaração de Cartagena no tratamento das situações de refugiados que tiveram origem em conflitos ocorridos na passada década na América Central e, conseqüentemente, sublinhar a conveniência de recorrer à Declaração para encontrar resposta para os problemas pendentes e novos desafios surgidos na América Latina e nas Caraíbas em matéria de deslocamento [...]. **Décima oitava.** Registrar, com particular interesse, os esforços que estão a ser empreendidos pelo "Conselho Permanente sobre Deslocados Internos nas Américas" como fórum regional inter-agências que se dedica ao estudo e resolução dos prementes problemas que as pessoas deslocadas enfrentam dentro dos seus próprios países por motivos semelhantes aos que causam fluxos de refugiados. [...]. **Vigésima.** Fazer um apelo aos Estados para que recorram aos fóruns regionais existentes sobre questões como as relativas a assuntos econômicos, segurança e proteção do meio ambiente, com o objetivo de que sejam incluídos nas suas agendas temas relacionados com os refugiados, outras deslocações forçadas e migrações.

<sup>15</sup> O primeiro capítulo do Plano de Ação do México tece recomendações para que sejam buscadas novas estratégias de autossuficiência e integração local em centros urbanos e zonas fronteiriças, bem como a utilização estratégica do reassentamento em uma perspectiva de solidariedade na região. Por sua vez, o segundo capítulo do documento se refere à proteção internacional para os refugiados, e se divide em duas sessões, Investigação e Desenvolvimento Doutrinal e Fortalecimento Institucional. Ademais, o terceiro capítulo do documento é intitulado Soluções Duráveis, onde se explicita a tradição solidária de proteção que permeia a América Latina e se reafirma que a repatriação voluntária é um direito individual a ser exercido voluntariamente e mediante condições seguras e dignas. Ainda em tal capítulo, foi reforçada a imprescindibilidade da cooperação internacional para que soluções efetivas e duráveis sejam efetivadas, tornando propícia a cooperação sul-sul e atribuindo valor ao enfoque criativo da Declaração de Cartagena. Por fim, o quarto capítulo do documento fala sobre os Mecanismos de promoção, execução, continuidade e avaliação, e possui como escopo a execução do plano através de diversas ações em níveis nacional, regional, sub-regional e internacional.



Deslocados, de 2014<sup>16</sup>, documento em que foram destacadas as questões de gênero, o problema das crianças e adolescentes desacompanhadas na América Central e a proposta da erradicação da apatridia na região.

Adotado por 20 países da região, o Plano de Ação do México estabeleceu diversas medidas com o intuito de buscar soluções duradouras e inovadoras para os refugiados que vivem na região, o que também contribuiu para o fortalecimento da proteção dos direitos humanos e, conseqüentemente, para o fortalecimento do Direito dos Refugiados na região.

O referido Plano estabeleceu em seu bojo três programas orientados para a adoção de soluções duradouras: o programa de autossuficiência e integração local "cidades solidárias", o programa integral "fronteiras solidárias", e o programa regional de "reassentamento solidário" (ACNUR, 2004).

O primeiro dos programas citados foi criado com o objetivo de evitar, tanto quanto possível, os denominados "movimentos irregulares ou secundários", buscando, primordialmente, uma proteção mais abrangente com relação aos direitos e obrigações sociais, econômicos e culturais dos refugiados. (ACNUR, 2004).

Por sua vez, o programa integral "fronteiras solidárias" foi proposto visando fortalecer os mecanismos institucionais de proteção e de determinação da condição de refugiado, considerando as necessidades específicas de proteção de mulheres e homens, minorias étnicas, idosos e pessoas com deficiências. (ACNUR, 2004).

Por fim, o programa regional "reassentamento solidário", calcado nos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada, "abre a possibilidade para que qualquer país da América Latina se associe, oferecendo-se para receber refugiados que se encontram em outros países" da região (ACNUR, 2004), fazendo com que o reassentamento seja consolidado como uma das soluções duradouras para a região.

Por sua vez, dentre os principais pontos da Declaração e o Plano do Brasil sobre Refugiados, Apátridas e Deslocados, de 2014, estão "o compromisso de erradicação da apatridia", bem como a inclusão "do Caribe no processo que até então estava restrito aos países latino-americanos" (AGÊNCIA BRASI, 2014). De acordo com as palavras do então secretário nacional de Justiça e presidente do Conare, Paulo Abrão, o Plano de Ação do Brasil "detalha um conjunto de iniciativas que deve ser implementado pelos países de forma coordenada e integrada", de forma a possibilitar avaliações periódicas acerca de sua implementação (AGÊNCIA BRASIL, 2014).

---

<sup>16</sup> O texto da Declaração e do Plano de Ação do México de 2004 estão disponíveis na íntegra em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>.

Dentre as iniciativas do Plano, destacam-se os programas “Asilo de Qualidade”, “Integração Local”, e “Solidariedade Regional com o Caribe”.

O programa "Asilo de Qualidade" foi criado com a fim de “alcançar progressivamente sistemas de asilo harmonizados a nível regional" e com os objetivos de "melhorar os procedimentos de elegibilidade, fortalecer a capacidade e o conhecimento das autoridades de asilo, e introduzir conceitos eficientes de gestão e manejo dos procedimentos" (ACNUR, 2014).

Por sua vez, o programa “Integração Local" tem como escopo fortalecer e atualizar o programa "Cidades Solidárias", estabelecido pelo Plano de Ação do México, de 2004, por meio dos seguintes eixos:

- a) Impulsionar processos inclusivos para a formulação de políticas públicas e correspondente adequação da normativa interna para a integração dos refugiados.
- b) Fortalecer a coordenação das instituições governamentais e não governamentais relevantes para facilitar, dentro dos marcos jurídicos vigentes, o acesso efetivo das pessoas refugiadas a "serviços públicos solidários", como saúde, educação, habitação e emprego, e aprender com as boas práticas sobre o acesso aos direitos que tem em alguns países da região.
- c) Construir políticas e um marco normativo regional para responder aos desafios da situação das famílias binacionais em matéria de integração local e à repatriação voluntária.
- d) Formular políticas e programas a nível local para promover a integração intercultural das pessoas refugiadas e as comunidades de acolhida, que reflitam a contribuição dos refugiados ao desenvolvimento comunitário.
- e) Ressaltar a importância de documentos de identificação pessoal, sua emissão e renovação, se possível de forma rápida e gratuita, sem qualquer menção ou referência à condição de refugiado, e promover o seu reconhecimento pelo sistema bancário nacional.
- f) Facilitar a mudança do status migratório dos refugiados, de residentes temporários a residentes permanentes, e dos processos de naturalização, quando assim solicitado, através de procedimentos ágeis, acessíveis e de baixo custo.
- g) Fomentar, na medida do possível, projetos de geração de renda ou meios de vida, bem como de programas de capacitação profissional e vocacional, e a participação ativa do setor público e privado na geração de empregos para os refugiados, por exemplo, através de programas de responsabilidade social de empresas, o acesso a projetos produtivos, ao microcrédito, aos programas sociais estatais e ao crédito bancário (ACNUR, 2014).

Por fim, o programa "Solidariedade Regional com o Caribe" foi idealizado com o objetivo de "impulsionar um diálogo regional com vistas ao eventual estabelecimento de um Mecanismo Consultivo Regional (MCR) para a gestão eficaz da migração mista" (ACNUR, 2014), mecanismo que, caso venha a ser estabelecido, será dotado de quatro eixos, a saber:

- a) Fortalecer a cooperação entre os países de origem, trânsito e destino dos solicitantes de asilo e refugiados, a fim de incrementar as capacidades nacionais e regionais para otimizar a gestão dos movimentos mistos e implementar respostas integrais sob um marco de direitos e com um enfoque na proteção marítima das pessoas, entre outros

meios, através de acordos bilaterais e multilaterais que incorporem salvaguardas de proteção, como o respeito ao princípio de não devolução e o direito de buscar e receber asilo.

b) Estabelecer progressivamente sistemas de asilo mediante a formulação de políticas públicas e normativa interna e a implementação de procedimentos de identificação e atenção diferenciada aos diversos grupos em situação de vulnerabilidade, garantindo o acesso a procedimentos de determinação da condição de refugiado e a alternativas à detenção para solicitantes de asilo e crianças acompanhadas ou desacompanhadas.

c) Formular programas que favoreçam soluções duradouras integrais, inclusive de medidas que estimulem a integração nas comunidades locais e a inclusão dos refugiados nos planos e políticas nacionais, assim como a promoção da cooperação internacional e a solidariedade regional para facilitar o reassentamento de refugiados, incluindo em países da América do Sul, e o retorno voluntário de migrantes, e, desta forma, aliviar a carga desproporcional que recai sobre alguns países insulares.

d) Colocar em prática medidas para impulsionar a coordenação no Caribe para promover a implementação adequada dos procedimentos de determinação da condição de refugiado (ACNUR, 2014).

Ante o exposto, conclui-se que a Declaração de Cartagena, de 1984, em que pese não vincular os Estados, constituiu documento de suma importância para a evolução do Regime e do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina e Caribe, uma vez que buscou promover a proteção de pessoas afetadas pelas situações específicas enfrentadas na região, de forma a criar precedentes para que os países latino-americanos e caribenhos também pudessem abranger, em suas respectivas legislações domésticas, a proteção decorrente da situação de “grave e generalizada violação dos Direitos Humanos” (ALMEIDA, MINCHOLA, 2015, p. 129), o que é ainda mais reforçado por meio das mais diversas iniciativas que foram e ainda vem sendo adotadas pelos países da região com o intuito de proteger e promover os direitos dos refugiados ao longo das décadas que sucederam a promulgação da referida Declaração, tudo em consonância com o tão importante já mencionado "espírito de Cartagena".

#### ***1.4 DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO DE 2000***

Temas sociais ganharam especial destaque na América do Sul somente a partir da virada do século XXI, com a ascensão de forças de esquerda em diversos países da região. A assinatura do Consenso de Buenos Aires<sup>17</sup>, em 2003, pelos dois maiores Estados do Mercosul, Brasil e Argentina, marcam a ascensão dos temas sociais na agenda do bloco, tendo em vista que referido documento firmou o compromisso dos dois países em "impulsionar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os

---

<sup>17</sup> O texto do Consenso de Buenos Aires de 2003, está disponível na íntegra em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil\\_-\\_Consenso\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_3\\_p.\\_pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._pdf?sequence=5)

organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural".

Dentre os temas sociais que passaram a ganhar relevância no âmbito do Mercosul a partir da virada do século XXI, o refúgio se evidencia de forma mais proeminente com a reunião da Comissão Técnica de Trabalho da VIII Reunião de Ministros do Interior (RMI) ocorrida no Rio de Janeiro, entre os dias 08 e 09 de novembro de 2000, que culminou com a adoção da Declaração do Rio de Janeiro<sup>18</sup>, em 10 de novembro de 2000.

Referida reunião deu início ao processo de harmonização de normas e procedimentos de proteção aos refugiados nos países do bloco, além de Bolívia e Chile, tendo sido estabelecido como escopo primordial com vistas a proporcionar um acolhimento mais justo e humano aos refugiados da região (NICOLAU, 2018, p. 67). O texto da Declaração, além de conceber a proteção do instituto do refúgio para pessoas perseguidas por motivos de raça, nacionalidade, religião, grupo social e opinião política, nos moldes da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, também estende referida proteção a pessoas vítimas de grave e generalizada violação de Direitos Humanos, a exemplo da Declaração de Cartagena de 1984 e da Lei Brasileira de Refúgio de 1997, que já se encontrava vigente à época. Neste sentido, conforme expresso em algumas das disposições da Declaração:

1. É inteiramente conveniente que os Estados Partes do MERCOSUL e da Bolívia e Chile, como países associados, tenham uma norma jurídica específica sobre refúgio, com disposições tendentes a estabelecer procedimentos harmoniosos sobre o tema.
2. A legislação deve contemplar os princípios gerais de recepção, proteção e assistência aos refugiados, consagrados nos instrumentos internacionais.
- 3. Os Estados Partes e Associados estudarão a possibilidade de contemplar na definição de refugiado a proteção para vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos.**
4. Os Estados Partes e Associados não aplicarão, a quem tenha sido reconhecido como Refugiado, por outro Estado Parte ou Associado, medidas de retorno forçado ao país onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam ameaçadas por razões de raça, nacionalidade, grupo social, opinião política **ou violação grave e generalizada de direitos humanos**, de acordo com as normas internacionais que rege sobre a matéria.
5. Na medida do possível, os Estados Partes e Associados devem ter um órgão nacional, com a participação da sociedade civil, para implementar sua política de refugiados. (DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO, 2000).

Conforme se vislumbra, as recomendações da Declaração incluem a orientação para que os Estados Partes e Associados contemplem a possibilidade de adotar a definição ampliada

---

<sup>18</sup> O texto da Declaração está disponível na íntegra em: <https://www.refworld.org/pdfid/534d1fcf4.pdf>.

de refugiado, nos moldes da Declaração de Cartagena de 1984, de forma a estender a proteção do refúgio para vítimas de grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile foram os Estados presentes e assinantes da Declaração do Rio de Janeiro de 2000, que teve como escopo principal "regulamentar disposições e procedimentos comuns para solicitantes de refúgio e refugiados, aspirada através de instrumentos normativos harmônicos" (NICOLAU, 2018, p. 68). A instrução é no sentido de que as legislações domésticas dos países que adotaram a Declaração contemplem "um padrão mínimo de proteção, que conceba princípios gerais de recepção, proteção e assistência aos refugiados, proíba medidas de retorno forçado (princípio do *non-refoulement*) e estabeleça uma instância nacional de proteção que permita a participação da sociedade civil" (NICOLAU, 2018, p. 68).

Da mesma forma que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 representaram grandes avanços para a proteção dos refugiados em âmbito internacional, e a Declaração de Cartagena foi, sem dúvidas, um marco para a proteção dos refugiados em âmbito regional, atendendo às necessidades específicas do fluxo de pessoas da América Latina, a Declaração do Rio de Janeiro de 2000 representou avanço do regime internacional para refugiados na América do Sul, tendo impulsionado outros países, para além do Brasil, a elaborarem normas específicas sobre refúgio em suas respectivas legislações domésticas e, mais ainda, a contemplarem a possibilidade de solicitação de refúgio sob o fundamento da grave e generalizada violação de Direitos Humanos, o que será estudado em detalhes no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 2

### 2. A GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

#### 2.1 BRASIL

O primeiro país da América do Sul a incluir determinações da Declaração de Cartagena de 1984 em sua legislação doméstica foi o Brasil, que em 1997 promulgou a sua Lei de Refúgio. O texto da Lei de Refúgio brasileira "foi reconhecido internacionalmente por conter cláusulas de inclusão abrangentes e criar um órgão público específico para analisar as solicitações de refúgio que vinham chegando" (NICOLAU, 2018, p. 79). Tendo em vista referido pioneirismo, a Lei de Refúgio brasileira serviu como parâmetro para que os demais países da região elaborassem suas respectivas regulamentações sobre o tema (NICOLAU, 2018, p. 79). Conforme explica Paola Cristina Nicola:

É necessário reconhecer o papel pioneiro do Brasil. Naquele momento, os demais países da América do Sul não contavam com legislações específicas de proteção aos refugiados, apenas decretos em concordância com a Convenção de 1951, muitas vezes sem considerar o fim das barreiras geográficas expressas no Protocolo de 1967. Seu pioneirismo, todavia, não deve ser percebido como algo impérvio. A estrutura proposta na Lei brasileira foi responsável por estabelecer padrões mínimos de proteção, refletidos no texto da Declaração do Rio de Janeiro (NICOLAU, 2018, p. 79-80).

A Lei de Refúgio brasileira (Lei n. 9.474/97) define mecanismos para a implementação dos Acordos Internacionais supracitados e determina outras providências. Conforme salientado pela 6ª edição do relatório Refúgio em Números (BRASIL, 2021a), "convém salientar o caráter avançado da definição de refugiado contida na Lei n. 9.474/1997, inserindo-a nos marcos dos regimes internacional e regional para refugiados ao contemplar em sua definição de refugiado tanto as motivações clássicas de refúgio (oriundas da Convenção de 1951) quanto as ampliadas, segundo o marco regional de Cartagena" (BRASIL, 2021a, p. 6).

A referida lei, aos moldes da Convenção de Cartagena, amplia o conceito de refugiado trazido pela Convenção de 1951, tendo instituído, em seu artigo 1º, inciso III, que será considerada refugiada, além dos indivíduos nas situações elencadas pelo art. 1º da Convenção de 1951, a pessoa que, "devido a grave e generalizada violação aos direitos

humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país" (HOLZHACKER, 2017, p. 130).

Para além da definição abrangente de refugiado acima mencionada, a Lei de Refúgio brasileira também pode ser "considerada inovadora e avançada por ter instituído um órgão colegiado para analisar e julgar os pedidos de refúgio" (BRASIL, 2021a, p. 6), qual seja, o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), o qual possui, em sua estrutura, representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores, Economia, Saúde e Educação, bem como representante da Polícia Federal, da sociedade civil e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (BRASIL, 2021a, p. 6), o último com direito a voz, sem voto.

Com relação à inovação da grave e generalizada violação de Direitos Humanos trazida pela Lei de Refúgio brasileira, é possível extrair, por meio da leitura do art. 1º, III, acima transcrito, a possibilidade de proteção de refugiados tanto por uma perspectiva individualizada, quanto por uma perspectiva baseada na situação objetiva do país de origem do solicitante de refúgio.

Em outras palavras, a referida lei continuou possibilitando o reconhecimento da condição de refugiado nos casos em que o indivíduo possua temores fundamentados de ser perseguido devido a questões relacionadas a raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, fundamentos esses que devem ser individualmente analisados. Ademais, para além de tais situações pautadas no "fundado temor" a Lei também passou a reconhecer o refúgio devido à grave e generalizada violação de Direitos Humanos, condição objetiva reconhecida como assoladora de um país como um todo, dispensando, assim, a análise individual dos casos de pessoas provindas de referido país em busca de refúgio.

Dessa forma, para que haja o enquadramento de um grupo de pessoas na situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos, faz-se necessário o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, de que um determinado país está promovendo, em seu território, a referida violação.

Importante salientar que, tal como é o usual no âmbito das Relações Internacionais, determinados instrumentos jurídicos podem ser mobilizados como instrumentos de política externa de forma a marcar posição (de apoio ou de oposição) em relação ao governo em exercício. Assim, é possível que, por motivações políticas, o reconhecimento da situação de "grave e generalizada violação dos Direitos Humanos" ocorra em um determinado país e não em outro, mesmo que as conjunturas de desrespeito aos Direitos Humanos sejam semelhantes.

Ou seja, trata-se de um instrumento que, em tese, pode ser mobilizado com vistas a compor uma estratégia de política externa.

Todavia, em que pesem as considerações tecidas acima, é válido reforçar a importância do reconhecimento, na legislação doméstica brasileira, da definição ampliada de refugiado, o que representou, conforme já ressaltado, uma adesão do país ao “espírito de Cartagena”.

Ainda com relação à positivação do fundamento da “grave e generalizada violação de Direitos Humanos” ocorrida no bojo da Lei n. 9.474/1997, é fundamental expor que tal fato se deu em razão de uma emenda proposta, em março de 1997, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), cujo relator designado em plenário foi o então Deputado Federal Aloysio Nunes Ferreira. A referida emenda propôs que se acrescentasse ao art. 1º do Projeto de Lei n. 1936-A/96, o inciso terceiro disciplinando sobre o reconhecimento como refugiado de todo indivíduo que "devido a grave e generalizada violação de Direitos Humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país" (BRASIL, 1997).

De acordo com o mencionado relator, a emenda para inclusão do dispositivo supracitado se fazia necessária em decorrência da evolução da problemática dos refugiados, com o intuito de permitir

(...) que o nosso país acolha plenamente a noção moderna de refugiado, que não é mais aferida apenas em função de perseguição a uma pessoa, mas que se deve ao fato de uma pessoa estar situada dentro do furacão que, muitas vezes, se abate sobre países em função de convulsões sociais, agressões externas, guerras civis, que acabam por gerar situações de graves e maciças violações de direitos humanos (BRASIL, 1997).

Desta forma, conforme vislumbra-se dos motivos acima apresentados, a intenção da inclusão do dispositivo possibilitando a concessão de refúgio a vítimas de grave e generalizada violação de Direitos Humanos na Lei n. 9.474/1997 foi a de contemplar e proporcionar a adoção, na legislação doméstica, do conceito atual e ampliado de refugiado, de forma a conseguir abarcar não apenas as situações de perseguições individuais, mas também as situações objetivas de um determinado país que fazem com que os direitos de seus cidadãos sejam violados e, conseqüentemente, que essas pessoas necessitem de acolhimento em um outro país.



### ***2.1.1 Critérios de Inclusão para a Concessão de Refúgio segundo a Lei de Refúgio brasileira e Procedimento***

Conforme exposto anteriormente, o inciso I, do artigo 1º da Lei 9.474/97 repete o comando previsto pela Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, ao estabelecer como requisitos inerentes ao reconhecimento da condição de refugiado a perseguição fundamentada em motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, permitindo ainda aos apátridas o reconhecimento da condição de refugiado pelos mesmos motivos.

Nesse sentido, no que concerne ao disposto no referido inciso, o juízo sobre a presença ou sobre a ausência dos requisitos para que o refúgio possa ser concedido ou negado deve ser feito de forma individual, sendo tal análise feita pelo Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), observando-se o procedimento estabelecido pelos artigos 17 a 32 da Lei n. 9.474/1997.

Antes de tratar sobre o procedimento de análise do refúgio propriamente dito, importante destacar a regra prevista pelo art. 7º da Lei n. 9.474/1997, que dispõe que "o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes". Neste sentido, entende-se que "o direito de solicitar refúgio não deve encontrar nenhum óbice e, no caso, o acesso ao território nacional é o mais importante dele" (LEÃO, 2017, p. 216). Ainda, mister salientar que o intuito da Lei brasileira com este dispositivo foi o de facilitar o direito do indivíduo de ter o seu caso de refúgio analisado, tendo em vista que, "devido à situação de perigo à vida ou integridade física, não é razoável que se espere [que o solicitante de refúgio] consiga fornecer a documentação ou esperar pela emissão de um visto, por exemplo" (LEÃO, 2017, p. 216). Por outro lado, a Lei dispõe que somente será possível a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado de pessoas que já se encontram no território nacional, vendando-se, portanto, solicitações originadas do exterior.

Feitas as considerações acima, importa tecer algumas considerações relevantes acerca do procedimento geral de solicitação de refúgio e, após, acerca do procedimento de solicitação de refúgio para os casos em que há o reconhecimento de grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

O processo se inicia com o preenchimento do formulário eletrônico de solicitação de refúgio por meio do sistema do governo federal denominado "Sisconare". Após entregar o referido documento em uma Unidade da Polícia Federal (PF), o solicitante receberá

seu protocolo de refúgio, documento que, quando válido<sup>19</sup>, garante a regularidade migratória ao seu portador e o gozo dos direitos previstos em Lei, tendo em vista que, após o início do procedimento de refúgio perante a Polícia Federal, o solicitante fará jus a uma documentação provisória com validade de um ano "que lhe garante a permanência em situação regular e o acesso ao mercado formal de trabalho, com a consequente expedição da Carteira de Trabalho" (LEÃO, 2017, p. 218). Importante mencionar, neste contexto, o caráter progressista da legislação de refúgio brasileira quanto ao tratamento conferido aos solicitantes de refúgio, uma vez que praticamente todos os direitos assegurados aos refugiados são também assegurados, em caráter provisório, aos solicitantes de refúgio.

Em seguida, o solicitante será chamado para uma entrevista de elegibilidade, na qual deverá contar sua história e os motivos que o fizeram sair do seu país de origem. Após a entrevista, o servidor público lotado no Conare que conduziu a entrevista fará um parecer técnico com as informações que o solicitante forneceu cotejado pelas informações disponíveis sobre seu país de origem. É esse parecer técnico o documento que o Conare analisará para decidir sobre o pedido de refúgio. Conforme explica Leão (2017, p. 220):

a entrevista é momento crucial da solicitação de refúgio, por ser a oportunidade na qual o estrangeiro conseguirá delimitar sua narrativa e o entrevistador conseguirá objetivar se existe o fundado temor de perseguição, exigido pela Lei 9.474/97. Entrevistar tem um caráter imprescindível na determinação da condição de refugiado e implica diretamente na vida de solicitantes e de sua família.

Ademais, ainda no que tange à entrevista de elegibilidade, mister destacar que, da mesma forma que o restante do processo, a entrevista possui caráter de confidencialidade, devendo estar presentes tão somente as pessoas diretamente interessadas no pedido de refúgio, além de um intérprete, em caso de necessidade, e um tutor, caso o solicitante de refúgio seja menor de idade (LEÃO, 2017, p. 220).

Com relação ao tempo de espera do solicitante de refúgio para a realização da entrevista de elegibilidade, este "varia conforme a demanda, o país de origem e as condições de vulnerabilidade do indivíduo" (BRASIL, 2018a), sendo que "as entrevistas são agendadas preferencialmente com base no critério cronológico de solicitação" (BRASIL, 2018a), conforme informa o próprio site do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

---

<sup>19</sup> Conforme disposto pelo sitio do governo brasileiro, referido documento possui a validade de um ano, e deve ser renovado pelo solicitante de refúgio após expirado tal prazo. Tais dados encontram-se disponíveis em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/renovar-protocolo-de-refugio-para-solicitante-que-esta-no-sisconare>.

Em caso de deferimento do pedido, o solicitante receberá, por e-mail, a Notificação dessa decisão, sendo essa notificação nominal, ou seja, contendo os dados do solicitante. Munido deste documento, o interessado deve comparecer à unidade da Polícia Federal mais próxima de sua residência para solicitar a “Carteira de Registro Nacional Migratório” (CRNM). Em caso de indeferimento, o solicitante terá 15 dias para interpor recurso contra a decisão do órgão colegiado. Por sua vez, o recurso será julgado pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública.

Assim, tendo em vista o fato de o procedimento acima descrito ser feito com base em análises individuais dos casos, conclui-se que, para que se chegue a uma decisão, mais tempo e mais recursos são demandados, uma vez que o solicitante precisa "estabelecer individualmente que seu temor de perseguição está bem fundado" (ACNUR, 2021b).

Por sua vez, quando se trata de reconhecimento da condição de refugiado com base no fundamento da “grave e generalizada violação de Direitos Humanos” (inciso III, do artigo 1º, da Lei 9.474/97), o procedimento administrativo através do qual a solicitação tramita é consideravelmente mais simples. Por meio do referido instrumento normativo, o processo de reconhecimento de refúgio é simplificado, tendo em vista decorrer de uma situação fática/objetiva. Nesse sentido, não há análise do fundado temor de perseguição, uma vez que o Conare precisa reconhecer previamente a existência de situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos em determinado país<sup>20</sup>. Comprovada a nacionalidade do solicitante, e, ausente as hipóteses de exclusão previstas em lei, o solicitante terá seu pedido de refúgio deferido pelo Conare sem que seja necessária a realização de entrevista de elegibilidade.

Assim, diferentemente da hipótese de reconhecimento de refúgio contida no inciso I do artigo 1º da Lei n. 9.474/1997, o reconhecimento do refúgio com base na grave e generalizada violação de Direitos Humanos está relacionada com o fato de que todo um grupo de pessoas, e não apenas cidadãos individualmente considerados, se enquadra na hipótese de concessão de refúgio em questão, tendo em vista que envolve, como o próprio dispositivo denomina, uma violação generalizada de direitos humanos.

Consequentemente, o reconhecimento, por parte de um Estado, de que outro Estado está passando por uma realidade que configura grave e generalizada violação de Direitos Humanos acaba por possibilitar uma simplificação no procedimento de tramitação dos

---

<sup>20</sup> Atualmente, há três países que foram reconhecidos pelo Conare como territórios onde ocorre grave e generalizada violação de Direitos Humanos: Venezuela, Síria e Afeganistão. A princípio, solicitantes de refúgio desses 3 países não passam por entrevista de elegibilidade. Esses pedidos de refúgio são, via de regra, decididos pelo Conare mediante conferência da nacionalidade do solicitante.

processos de refúgio de cidadãos oriundos desse outro Estado, uma vez que passa a existir uma presunção de que aquele indivíduo se enquadra na condição de refugiado.

Dessa forma, duas conclusões podem ser exaradas acerca do reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos em determinado país e a consequente concessão de refúgio com base nesse fundamento: em primeiro lugar, tal instituto acaba por refletir o posicionamento político do Estado que reconhece [ou não] a mencionada condição e, em segundo lugar, após o referido reconhecimento por parte do Conare, a tramitação dos pedidos de refúgio ocorre de forma mais expedita, sendo possível, inclusive, o “deferimento em bloco”, o qual pode abranger grandes grupos de pessoas de uma só vez.

Por sua vez, a concessão do refúgio gera a possibilidade de usufruir de um "sistema mais robusto de proteção e integração social, o que facilita o acesso à regularização, à assistência e a equipamentos públicos" (PEREIRA, 2020), além da proteção do princípio do *non-refoulement*, o que não é previsto em nenhuma outra modalidade migratória (MARTINO, MOREIRA, 2020, p. 158).

Desta forma, entende-se que, do ponto de vista da geração de direitos, é mais benéfico para um indivíduo ser acolhido pelo Brasil como refugiado em detrimento das demais categorias migratórias, o que será detalhado de maneira específica no tópico a seguir.

### ***2.1.2 Direitos Inerentes ao Reconhecimento da Condição de Refugiado no Brasil***

Conforme mencionado no tópico anterior, duas são as consequências práticas do reconhecimento da grave e generalizada violação de Direitos Humanos enquanto causa para a concessão de refúgio, sendo uma de tais consequências de ordem política e a outra relacionada à geração de direitos.

Para fins da presente dissertação, importa tratar sobre a consolidação de uma série de direitos inerentes à condição de refugiado para um maior número de pessoas em decorrência da aplicação da previsão da grave e generalizada violação de Direitos Humanos a uma situação concreta, tendo em vista que, não fosse referido reconhecimento, é muito provável que diversas pessoas não se enquadrariam na condição de refugiado e, conseqüentemente, não poderiam gozar de proteções específicas da categoria.

Neste sentido, os direitos e proteções específicas da condição de refugiado encontram-se dispostos na Lei n. 9.474/1997. O direito à reunião familiar, disciplinado pelo artigo 2º da Lei n. 9.474/1997, confere ao refugiado o direito de que membros de seu grupo familiar também sejam reconhecidos como refugiados, com a condição de que já estejam em

território nacional. De acordo com tal dispositivo, os efeitos da condição de refugiado "serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente".

Tal direito foi viabilizado por meio da concessão de visto temporário para reunião familiar, estampado na recente Lei n. 13.445/2017, conhecida como Lei de Migração. Por sua vez, o regulamento do visto e da autorização de residência para a reunião familiar foram regulamentadas pela Portaria Interministerial n. 12/2018 (BRASIL, 2021a, p. 7), tornando possível, assim, a efetivação prática do direito à reunião familiar do solicitante do refugiado.

O direito à vida em família encontra-se em consonância com as chamadas "soluções duradouras" previstas pela Convenção de 1951, soluções estas que implicam no dever do Estado que recebe o refugiado de "cuidar para que suas necessidades sejam atendidas da maneira mais ampla possível" (ABRÃO, 2017, p. 135), de forma que sua vida no país em que é refugiado "seja a mais normalizada possível e que o refugiado se sinta em condições de se manter no país de proteção" (ABRÃO, 2017, p. 135).

Desta forma, por se tratar de solução duradoura com vistas a atender às necessidades do refugiado, vislumbra-se que apenas indivíduos reconhecidos como tal possuem direito a pleitear a reunião familiar, o que corrobora o argumento defendido de que o refúgio, do ponto de vista da geração de direitos para o indivíduo, é mais benéfico que as demais categorias migratórias.

Por sua vez, o direito ao trabalho e livre trânsito pelo território brasileiro pode ser extraído da redação do artigo 6º da Lei n. 9.474/1997, o qual prevê que "o refugiado terá direito, [...], a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem". Importante salientar, ainda, que já com o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM), que possui validade de um ano, o solicitante de refúgio, mesmo antes da decisão do Conare, pode obter os documentos expressos no dispositivo acima transcrito. Assim, "ainda que em condição temporária, o documento permite a inserção dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no mercado formal de trabalho" (BRASIL, 2021a, p. 7).

O emprego está relacionado "à promoção de independência, envolvimento com redes sociais, oportunidade para o desenvolvimento da competência linguística, além de ser um importante fator associado ao desenvolvimento da autoestima e autoconfiança" (TOMLINSON, EGAN, 2002). Neste sentido, entende-se que o direito a trabalhar inerente à condição de refugiado constitui também uma solução durável, tendo em vista ser essencial para que o

refugiado tenha uma vida digna, tanto com relação a aspectos materiais, quanto no que tange às esferas sociais e psicológicas.

Conforme aduz Gustavo Henrique Paschoal (2012, p. 113), acerca da importância do trabalho para o refugiado:

Para este estrangeiro, que se encontra em um país, não raras vezes desconhecido, em condições especiais, ou seja, fugindo de sua pátria por temer a perda de sua própria vida ou a de seus familiares por razões as mais variadas possíveis, num ambiente estranho, cercado por pessoas estranhas, que sequer falam sua língua, o trabalho é de suma importância para que este indivíduo possa adaptar-se, ainda que temporariamente, ao local em que, forçadamente, passou a viver.

O trabalho, certamente, auxiliaria o refugiado a superar (ou tentar superar) as dores da perseguição sofrida, bem como as saudades de casa, além de colaborar no processo de adaptação ao ambiente, conhecendo novas pessoas e fazendo novos amigos.

Diretamente relacionado ao direito esboçado pelo art. 6º da Lei n. 9.474/1997, encontra-se o direito ao reconhecimento facilitado de certificados e diplomas, disposto no art. 44 da mesma Lei, o qual dispõe que “o reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados”.

Por sua vez, ainda com relação ao direito ao reconhecimento facilitado de certificados e diplomas, a Resolução CNE/CES n. 01/2002 estabelece, em seu art. 4º, parágrafo único, que "aos refugiados que não possam exhibir seus diplomas e currículos admitir-se-á o suprimento pelos meios de prova em direito permitidos".

Conforme se vislumbra, os direitos acima tratados são especificamente inerentes à condição de refugiado, corroborando, mais uma vez, o argumento defendido de que o refúgio, do ponto de vista da geração de direitos para o indivíduo, é mais benéfico que as demais categorias migratórias.

Ademais, o direito à não devolução encontra-se plasmado no artigo 37 da Lei n. 9.474/1997, que traz a seguinte redação:

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

O direito previsto pelo artigo 37 acima transcrito já foi tratado neste trabalho, no capítulo relativo à Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, que neste documento é conhecido como *non-refoulement*, e também se encontra previsto de forma expressa na legislação doméstica brasileira sobre refugiados, consolidando o direito dos refugiados em território brasileiro de não serem retirados do país para outro território que possa colocar em risco sua vida, liberdade ou integridade física.

Por ser, mais uma vez, direito específico à condição de refugiado, o direito à não devolução também respalda o argumento defendido de que o refúgio, do ponto de vista da geração de direitos para o indivíduo, é mais benéfico que as demais categorias migratórias.

Conforme se observa, a legislação brasileira prevê diversos direitos inerentes à condição específica de refugiado que não se aplicam às demais categorias de imigrantes, tendo em vista a condição de maior vulnerabilidade das pessoas nesta situação. Assim, pode-se inferir que a Lei de Refúgio brasileira, ao ampliar o escopo da definição de refugiado, abrindo a possibilidade para que o refúgio seja concedido tendo como respaldo o reconhecimento do cenário de grave e generalizada violação de Direitos Humanos em determinado Estado, é mais protetiva e está em consonância, portanto, ao menos do ponto de vista normativo, com princípios de direito internacional dos Direitos Humanos, pois possibilita a um maior número de pessoas a obtenção da condição de refugiado e, conseqüentemente, o gozo de um espectro mais amplo de direitos inerentes especificamente à referida categoria.

## **2.2 LEI DE REFÚGIO NOS DEMAIS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL**

Após a assinatura da Declaração do Rio de Janeiro de 2000, o primeiro país a cumprir as determinações estabelecidas, publicando a sua própria legislação sobre refúgio, foi o Paraguai, com a Lei n. 1.938<sup>21</sup>, de 13 de junho de 2002.

Após o Paraguai, o próximo país a promulgar uma Lei de Refúgio na América do Sul foi a Argentina, com a publicação da Lei n. 26.165<sup>22</sup> de 01 de dezembro de 2006, o qual foi seguido, pouco tempo depois, pelo Uruguai, que em 05 de janeiro de 2007 também publicou sua própria Lei de Refúgio, a Lei n. 18.076<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> A “Ley General sobre Refugiados”, de 2002, do Paraguai, está disponível na íntegra em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1565.pdf>.

<sup>22</sup> A “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”, de 2006, da Argentina, está disponível na íntegra em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4658.pdf>.

<sup>23</sup> A Lei “Derecho al Refugio y a los Refugiados”, de 2006, do Uruguai, está disponível na íntegra em [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/URY/INT\\_CCPR\\_ADR\\_URY\\_14919\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/URY/INT_CCPR_ADR_URY_14919_S.pdf).

Por sua vez, em 10 de abril de 2010, o Chile publicou sua lei regulamentando o Refúgio internamente, a Lei n. 20.430<sup>24</sup>, tendo sido, portanto, o penúltimo país, dentre os analisados, a seguir as recomendações da Declaração do Rio de Janeiro de 2000.

Por fim, a proteção das pessoas refugiadas na Bolívia foi expressa por meio de uma Lei de Refúgio doméstica (Lei n. 251)<sup>25</sup> apenas em 20 de junho de 2012.

A seguir, serão discutidos os critérios de inclusão das Leis de Refúgio do Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia, ou seja, quem pode ser considerado refugiado de acordo com referidas legislação, bem como qual o procedimento para o reconhecimento do refúgio consoante cada uma das leis e, por fim, quais são os respectivos órgãos competentes para conduzir tal procedimento.

### ***2.2.1 Critérios de Inclusão***

Em primeiro lugar, importante destacar que, entre a Lei de Refúgio brasileira e as demais leis analisadas, existem três pontos de convergência, sendo o primeiro deles o fato de que todas reproduzem, na íntegra, a definição de refugiado trazida pela Convenção de 1951. Ademais, um segundo critério para a obtenção da condição de refugiado nas seis Leis de Refúgio é a apatridia, assim considerada como a ausência de nacionalidade de uma pessoa. Por fim, todas as seis Leis também estipulam que, caso haja imprecisão no que tange à interpretação ou aplicação da Lei, será aplicada a interpretação mais favorável ao indivíduo solicitante de refúgio (NICOLAU, 2018, p. 82).

Conforme já mencionado, a Lei brasileira de Refúgio foi a primeira da América do Sul a contemplar a definição ampliada de refugiado, nos moldes da Declaração de Cartagena de 1984, trazendo a possibilidade de concessão de refúgio sob o fundamento da grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

Por sua vez, nas demais leis analisadas também existe a previsão da possibilidade de concessão de refúgio sob o fundamento da grave e generalizada violação de Direitos Humanos, como previsto na Lei brasileira<sup>26</sup>. Neste sentido, Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile

---

<sup>24</sup> A Lei que "Establece Disposiciones sobre Protección de Refugiados", de 2010, do Chile, está disponível na íntegra em <https://www.acnur.org/5cf995184.pdf>.

<sup>25</sup> A "Ley de Protección a Personas Refugiadas", de 2012, da Bolívia, está disponível na íntegra em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8913.pdf>.

<sup>26</sup> A Nova Lei de Migração brasileira, Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017, oferece uma alternativa para suprir as lacunas da Lei de Refúgio, tendo em vista a incorporação parcial da definição da Declaração de Cartagena (apenas o critério da grave e generalizada violação de Direitos Humanos). Neste sentido, a Nova Lei de Migração prevê a concessão de um visto temporário para fins de acolhida humanitária. Esse visto pode ser concedido "ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado,



e Bolívia contemplam a possibilidade de concessão de refúgio em decorrência dos cinco critérios de Cartagena, a saber, violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

O conceito ampliado de refugiado está previsto, na Lei de Refúgio paraguaia, em seu artigo 1º, b, bem como na Lei de Refúgio argentina, em seu artigo 4º, b, que basicamente reproduzem o comando trazido pela Declaração de Cartagena de 1984, a saber:

*Artículo 1º - A los efectos de la presente ley el término refugiado se aplicará a toda persona que:*

*[...]*

*b) se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por **violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos** u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (grifos nossos).*

*ARTICULO 4º – A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que:*

*[...]*

*b) Ha huido de su país de nacionalidad o residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por **la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos** u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (grifos nossos).*

No que tange à reunificação familiar, importa destacar que a Lei do Paraguai garante a extensão da condição de refugiado aos cônjuges, descendentes e ascendentes de primeiro grau, não se aplicando, entretanto, aos dependentes econômicos (SANTOS, 2020, p. 98). Ademais, a lei paraguaia também possui título específico disciplinando sobre mulheres e crianças desacompanhadas, dispondo, em seu artigo 32, que:

*...se aplicará el principio del trato más favorable a las mujeres y niños no acompañados que soliciten refugio en la República del Paraguay. A tal efecto, la Comisión gestionará la participación de los organismos con competencia en la materia, a fin de que se les brinde protección, oportunidad de empleo, capacitación, salud y educación.*

Por sua vez, a Lei de Refúgio argentina estabelece ser a reunificação familiar direito

---

de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma do regulamento”.

natural e fundamental do refugiado e dos membros de sua família, esboçando de forma mais precisa qual a extensão das garantias advindas da condição de refugiado aos membros de sua família (SANTOS, 2020, p. 105). Neste sentido, a condição de refugiado pode ser estendida ao cônjuge ou a pessoa com a qual o refugiado possua ligação em virtude de afeto e convivência, ascendentes, descendentes, além de colaterais em segundo grau e que dependam economicamente do refugiado (SANTOS, 2020, p. 105).

Por sua vez, a Lei do Uruguai prevê, enquanto critério de concessão da condição de refugiado, a prática de ações terroristas contra os solicitantes de refúgio e que ameacem sua vida, segurança ou liberdade (NICOLAU, 2018, p. 83). Tal disposição encontra-se expressa pelo artigo 2º, a, transcrito a seguir:

*Artículo 2º. (Cláusula de inclusión) – Será reconocido como refugiado toda persona que:*

*[...]*

*B) Ha huido del país de su nacionalidad o careciendo de nacionalidad, ha huido del país de residencia porque su vida, seguridad o libertad resultan amenazadas por **la violencia generalizada, la agresión extranjera, el terrorismo, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos** o cualquier otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público. (grifos nossos).*

Importante ressaltar, ainda, que a Lei de Refúgio uruguaia inova ao pontuar, como razões para a invocação de refúgio, em seu artigo 1º, não apenas a salvaguarda da vida, da liberdade e da segurança, como também da integridade física, moral e intelectual (SANTOS, 2020, p. 102), o que denota uma proteção jurídica mais abrangente em comparação com as demais leis analisadas.

Além disso, as Leis do Chile e da Bolívia, além da previsão de concessão de refúgio em decorrência dos critérios de Cartagena, também trazem a possibilidade de que "migrantes que sofreram violações de seus direitos no trajeto entre seu país de origem e o país de destino" solicitem refúgio (NICOLAU, 2018, p. 83), inovação interessante e condizente com a realidade migratória na região, tendo em vista que:

Grande parte dos indivíduos que possuem seus direitos violados durante o processo de migração são provenientes de países que não são capazes de garantir condições básicas de sobrevivência. A alternativa de fuga desses lugares é oferecida através de coitesou outros meios irregulares de trânsito, fazendo com que seus direitos sejam violados durante o trajeto (NICOLAU, 2018, p. 83).

Ainda no que tange à referida inovação, importante destacar que tal situação reforça o dever do estado natal ou de residência habitual de promover a defesa de seus cidadãos, ainda que estes encontrem-se fora de seu território.

De acordo com o artigo 2º, 2 e 4, da Lei de Refúgio chilena, e com o artigo 15, 1, b e II, da Lei de Refúgio boliviana:

*Artículo 2º – Concepto de refugiado. Tendrán derecho a que se les reconozca la condición de refugiado las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:*

*1. [...]*

*2. Los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por **la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos** u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*

*3. [...]*

***4. Los que, si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida.** (grifos nossos).*

*Artículo 15. (DEFINICIÓN)*

*I. A los efectos de la presente Ley, se entiende indistintamente por persona refugiada a quien:*

*a. [...]*

*b. Ha huido de su país de nacionalidad o, careciendo de nacionalidad, ha huido de su país de residencia habitual porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por **la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos** u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*

***II. También será considerada persona refugiada a aquella que al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reunía las condiciones descritas anteriormente, pero que como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posteridad a su salida, cumple plenamente las cláusulas de inclusión establecidas en los incisos a) o b) del presente Artículo.** (grifos nossos).*

Outro dado relevante acerca da Lei de Refúgio chilena é o fato de que esta conta com um capítulo dedicado aos princípios fundamentais da proteção, quais sejam, "a não devolução, não expulsão, ausência de sanção no caso de ingresso e residência irregular, não discriminação e confidencialidade", bem como reunificação familiar (SANTOS, 2020, p. 109).

Importante destacar também a presença, nas cinco legislações analisadas além da brasileira, a presença de termos como "gênero", "sexo" e "étnico". Por ter sido a primeira Lei de Refúgio da região, a Lei brasileira acaba por não prever algumas situações contemporâneas, como as ora discutidas, além de utilizar conceitos datados e, no limite, equivocados, tais como o de "raça". Entretanto, a Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) conseguiu preencher algumas lacunas (embora não todas) deixadas pela Lei n. 9.474/1997.

Assim, em seu artigo 53, a Lei de Refúgio da Argentina menciona o termo gênero ao dispor sobre o "tratamento diferenciado concedido a mulheres, crianças e menores desacompanhados que necessitem de assistência psicológica especializada durante o procedimento de solicitação de refúgio" (NICOLAU, 2018, p. 83). A saber:

***ARTÍCULO 53** – La Comisión procurará cuando se tratare de mujeres o menores en especial si no están acompañados, que hubieren sido víctimas de violencia, la atención psicológica especializada de los mismos, e durante el procedimiento, se observará las recomendaciones del ACNUR formuladas en las Guías para la protección de mujeres refugiadas y las directrices sobre persecución por motivos de género. En caso de los menores se tendrá en cuenta las directrices sobre su protección y cuidado dando cuenta a los organismos con responsabilidad primaria en políticas dirigidas a grupos vulnerables a los fines de una solución eficaz, rápida e de contención efectiva a dichas personas. (grifos nossos).*

Tal dispositivo demonstra, assim como ocorre com a já mencionada Lei paraguaia, uma preocupação em promover um tratamento diferenciado a mulheres e crianças buscando refúgio, tendo em vista as especificidades e maior vulnerabilidade que permeiam tais grupos de pessoas.

Além disso, a Lei da Bolívia, em seu artigo 16, dispõe que o conceito de refugiado deverá ser aplicado levando-se em consideração questões relacionadas ao gênero, idade e diversidade da pessoa que solicita refúgio, enquanto a Lei do Chile "inclui sexo como um dos fatores a serem respeitados dentro do princípio da não discriminação" (NICOLAU, 2018, p. 84), conforme se segue:

*Artículo 16. (GÉNERO, EDAD Y DIVERSIDAD). A efectos de la aplicación del Artículo 15 de la presente Ley, se considerará favorablemente el género, edad y diversidad de la persona que solicite la condición de persona refugiada. (grifos nossos).*

*Artículo 8º. No Discriminación. Las disposiciones de esta ley se aplicarán a los solicitantes de la condición de refugiados sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, religión o creencias, nacionalidad o ascendencia nacional, idioma, origen social o cultural, enfermedad o*

discapacidad, apariencia, opiniones políticas o por cualquier otra situación. (grifos nossos).

No mesmo sentido, a Lei do Uruguai prevê a possibilidade de concessão de refúgio em decorrência de perseguição por motivos de gênero e grupo étnico, enquanto a Lei do Paraguai prevê a mesma possibilidade em decorrência de perseguição por motivos de sexo (NICOLAU, 2018, p. 84), demonstrando uma tendência na promoção de um tratamento mais favorável para solicitantes de refúgio considerados mais vulneráveis, tema de grande relevância, conforme explica Eva Demant (2013, p. 135):

*Por último, la evaluación de los desafíos de protección en la región no debe descuidar las necesidades especiales de protección de las mujeres, y de los niños, niñas y adolescentes refugiados. Una adecuada estrategia regional de protección y búsqueda de soluciones duraderas deberá considerar la especificidad de las distintas poblaciones de interés, habida cuenta que la persecución y los riesgos de protección que se enfrentan a lo largo del ciclo de desplazamiento pueden guardar relación con la edad, el género y la diversidad. Las acciones para la prevención y respuesta a la violencia sexual basada en género en contra de la población refugiada, particularmente en los casos de mujeres, niños, niñas y adolescentes, deben constituir una prioridad. La protección efectiva de los refugiados y refugiadas debe necesariamente contemplar medidas para identificar a personas en riesgo de violencia de género y asegurar su referencia a los servicios disponibles de atención y respuesta. También es importante destacar la situación de las minorías sexuales afectadas por formas severas de discriminación, que muchas veces se transforma en desplazamiento forzado y en vulnerabilidad ante los abusos. Se deben fortalecer las acciones de sensibilización y capacitación para apoyar a los organismos y funcionarios de elegibilidad en la identificación y adecuado análisis de solicitudes originadas en casos de persecución por motivos de orientación sexual y/o identidad de género.*

Neste sentido, conforme demonstrado, mulheres e crianças sofrem, de forma específica, violência em razão de gênero e idade. Ademais, no caso específico das mulheres, a discriminação de gênero pode resultar em deslocamento forçado e maior vulnerabilidade ante os abusos perpetrados.

### **2.2.2 Procedimento e Órgãos Competentes**

Nesta seção do trabalho, serão esboçadas algumas questões relativas ao procedimento do refúgio no Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia, bem como serão tecidas considerações acerca dos órgãos competentes, nestes países, para cuidar de todo o procedimento em questão.

### **2.2.2.1 Paraguai**

No que tange ao procedimento de refúgio, no Paraguai, os solicitantes que têm seus pedidos deferidos têm direito a um visto de residência temporária com a validade de três anos, a qual pode ser renovada ou convertida em residência permanente. Ainda, todos os refugiados têm direito a um documento de identificação, sendo que a emissão de um documento de viagem não é garantida a todos, e depende de análise. Ademais, existe também a previsão de facilitação de revalidação de diplomas e certificados. Por fim, caso a decisão de refúgio seja negada, é possível que o solicitante remeta um pedido de consideração ao Secretário-Executivo e, posteriormente, caso seu pedido não seja reconsiderado, o solicitante poderá ainda apelar, no prazo máximo de trinta dias, ao Ministério das Relações Exteriores (NICOLAU, 2018, p. 88).

O nome do órgão encarregado para decidir acerca das solicitações de refúgio é Comissão Nacional de Refugiados (CONARE), a qual é vinculada à Secretaria de Assuntos Consulares e Gerais do Ministério das Relações Exteriores. Conforme explica Paola Cristina Nicolau (2018, p. 88):

Seus membros integrantes, que possuem direito de votar, fazem parte de diferentes ministérios, sendo eles o Subsecretário de Assuntos Consulares e Gerais do MRE como presidente, ou com direito a indicar alguém, Subsecretário de População e Relações com a Comunidade do Ministério do Interior, ou a pessoa por si designada, Diretor Nacional de Migrações, Subsecretário de Direitos Humanos ou Diretor de Direitos Humanos do MRE, um representante do Ministério da Justiça, do Trabalho e da Seguridade Social, um representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Senadores, um representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados.

O CONARE paraguaio possui um prazo máximo de 90 dias para analisar as solicitações de refúgio sendo dotado, ainda, de autonomia para: decidir acerca da exclusão<sup>27</sup>,

---

<sup>27</sup> De acordo com o artigo 1, F(a, b e c), da Convenção de 1951, um indivíduo não deverá ser considerado refugiado (e, portanto, deverá ser excluído de tal condição), quando houver razões sérias para pensar que a) ele cometeu um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) ele cometer um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de ser nele admitido como refugiado; e c) ele se tornar culpado de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

cessação<sup>28</sup> e revogação<sup>29</sup> da condição de refugiado; pedir informações a organismos públicos, com vistas a garantir uma proteção mais abrangente aos solicitantes de refúgio; elaborar e propor políticas públicas; garantir que os procedimentos corram de forma sigilosa; analisar pedidos de reunificação familiar; participar de processos de repatriação voluntária; elaborar seu regulamento interno; proceder à solicitação, aos órgãos competentes, de reassentamento de refugiados dentro do território nacional (NICOLAU, 2018, p. 88).

A periodicidade das reuniões do órgão ocorre de forma quinzenal, sendo que as decisões são sempre tomadas por maioria simples dos votos. As decisões devem ser publicadas em um prazo de até cinco dias, e nenhum dos membros votantes pode se abster de votar. O Secretário-Executivo do CONARE, indicado pelo Ministro das Relações Exteriores do país para um mandato de três anos, prorrogáveis por igual período, deve receber todas as solicitações de refúgio, e possui, dentro de suas atribuições, a função de dar início ao procedimento de solicitação de refúgio, dar ciência ao solicitante acerca de seus direitos e deveres, prestar assistência com relação à documentação, disponibilizar um intérprete ao solicitante, quando necessário, reunir as informações para análise e, finalmente, notificar o resultado da decisão ao solicitante (NICOLAU, 2018, p. 88).

#### **2.2.2.2 Argentina**

Na Argentina, feito o registro da solicitação de refúgio, o órgão responsável pela análise possui um prazo máximo de vinte dias para regularizar a residência temporária do solicitante, e de trinta dias para expedir sua carteira de trabalho. Durante este período, o solicitante deve ter atendido alguns direitos básicos, tais como moradia, alimentação, saúde e educação. Em caso de indeferimento do pedido de refúgio, o solicitante possui um prazo de dez dias para interpor recurso, o qual é analisado pelo Ministro do Interior (NICOLAU, 2018, p. 89).

O órgão responsável pelas análises de solicitação de refúgio na Argentina também é denominado Comissão Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão este vinculado ao

---

<sup>28</sup> Em conformidade com o artigo 1, C, 5 e 6, da Convenção de 1951, a cessação da condição de refugiado ocorre quando as circunstâncias em razão das quais o refugiado foi reconhecido tenham deixado de existir, e ele já não possa mais se recusar a se valer da proteção de seu país de nacionalidade; ou, tratando-se de uma pessoa que não tenha nacionalidade se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha residência habitual.

<sup>29</sup> A revogação da condição de refugiado pode ocorrer se um refugiado vier, no futuro, a se envolver em uma conduta que se enquadre no escopo do artigo 1, F(a) ou 1, F(c), da Convenção de 1951. No caso da revogação, o indivíduo não poderia ter sido considerado refugiado, mas como não foi excluído da condição anteriormente, deve ter a sua condição revogada posteriormente.

Ministério do Interior e que conta com cinco membros integrantes, sendo um deles representante do Ministério do Interior, outro do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, um terceiro do Ministério da Justiça e Direitos Humanos, um quarto membro representante do Ministério do Desenvolvimento Social e, por fim, um representante do Instituto Nacional contra a Discriminação e Xenofobia. Tais membros possuem mandatos de quatro anos, que podem ser prorrogados por igual período. Importa salientar, também, que integra a comissão um representante do ACNUR e um representante de ONGs, sendo que tais representantes não possuem direito a voto (NICOLAU, 2018, p. 89).

Dentre as atividades de competência da comissão, encontram-se:

a proteção de solicitantes e refugiados sob a jurisdição da Argentina; a resolução sobre reconhecimento e cessação da condição de refugiado; a análise de pedidos de reunificação familiar e reassentamento, assim como de planos de repatriação voluntária e reassentamento de refugiados de um terceiro país; a convocação de autoridades para coordenar ações de proteção, assistência e integração; a elaboração de planos de ação, relatório anual, edição do regulamento interno e planos de contingência para reforçar as tarefas da Secretaria Executiva em casos de sobrecarga (NICOLAU, 2018, p. 89).

As reuniões do órgão se dão com uma periodicidade mensal, e necessitam de um quórum de dois terços dos membros votantes para ocorrer. As decisões são feitas por maioria simples, sendo que, em caso de empate, cabe ao presidente proferir um voto de desempate (NICOLAU, 2018, p. 89).

Importante destacar também as funções da Secretaria Executiva no procedimento de refúgio, a saber: dar início ao pedido de solicitação de refúgio; proceder às entrevistas dos solicitantes; compilar informações sobre a situação no país de origem do solicitante, com vistas a elaborar um informe técnico; emitir certificados de residência temporária, com prazo de 90 dias, os quais podem ser prorrogáveis; cientificar ao solicitante acerca de seus direitos e deveres; prover atendimento psicológico a mulheres vítimas de violência e afins; notificar a decisão aos solicitantes; preparar e registrar atas, compilar dados estatísticos, assim como exercer demais funções administrativas. (NICOLAU, 2018, p. 89).

### ***2.2.2.3 Uruguai***

No Uruguai, a solicitação de refúgio deve tramitar em até noventa dias, período após o qual será feita a análise pelo órgão competente, que informará ao solicitante acerca da



decisão em um prazo máximo de três dias. Em caso de deferimento do pedido, é autorizada, pelo Ministério das Relações Exteriores, a expedição de documentos de viagem que são válidos por dois anos, período este que pode ser prorrogado durante todo o tempo em que o refugiado permanecer nesta condição (NICOLAU, 2018, p. 94).

O órgão responsável pela análise das solicitações de refúgio, no Uruguai, é denominado Comitê de Refugiados (CORE), o qual encontra-se vinculado ao Ministério das Relações Exteriores. Para que as reuniões possam ser realizadas, é necessário um quórum de três membros votantes, e as decisões são tomadas por maioria simples. Com relação à sua composição, o CORE conta com um representante do Ministério das Relações Exteriores, um representante da Direção Nacional de Migração, o qual deve ser apontado pelo Ministro do Interior, um representante de universidade pública, o qual deve ser apontado pelo Conselho da Faculdade de Direito entre os docentes da Cátedra de Direitos Humanos, um representante do poder legislativo, dois representantes de uma ONG, um dos quais deve ser apontado pelo responsável do ACNUR, e o outro pela Associação Nacional de ONGs, além de um representante do ACNUR (NICOLAU, 2018, p. 89-90).

O CORE possui um prazo de noventa dias para analisar as solicitações de refúgio, e dentre as suas competências destacam-se:

reconhecer a condição de refugiado; aplicar exclusão, cessação, revogação e anulação da condição; apreciar solicitações de reunificação familiar; apreciar solicitações de reassentamento; planificar, promover e coordenar políticas públicas em matéria de refúgio; elaborar a promoção de políticas educativas para difundir informações sobre direitos e deveres de refugiados e ditar e aprovar seu próprio regulamento eo regulamento da Secretaria Permanente (NICOLAU, 2018, p. 90).

A Secretaria Permanente, por outro lado, possui como atribuições conhecer dos pedidos de refúgio, proceder à análise dos processos de refugiados e familiares, proceder à oitiva do solicitante, elaborar informes com dados estatísticos, além de outras atividades administrativas pertinentes (NICOLAU, 2018, p. 90).

#### ***2.2.2.4 Chile***

No Chile, a Secretaria Técnica possui a função de obter dados do país de origem dos solicitantes de refúgio com o escopo de atestar os fundamentos apresentados nas solicitações. Enquanto o processo não é decidido, o solicitante tem direito a residência

temporária, a qual é concedida por oito meses, sempre prorrogáveis pelo mesmo período até a decisão final. A Lei chilena, a exemplo da Lei do Uruguai, "estabelece procedimentos especiais para o reconhecimento de crianças e adolescentes", além de prever "tratamento especial quando envolvem mulheres vítimas de qualquer tipo de violência" (NICOLAU, 2018, p. 94).

O Ministério do Interior, por meio de Resolução do Subsecretário de Interior, pautado nas recomendações apresentadas pela Comissão de Reconhecimento da Condição de Refugiado (CRCR) é quem possui a prerrogativa para deferir, indeferir, suspender, cancelar ou revogar a condição de refugiado no Chile. Além disso, referida comissão conta ainda com uma Secretaria Técnica, responsável por prover assistência aos seus trabalhos (NICOLAU, 2018, p. 90).

A Comissão é integrada por cinco membros, sendo eles o chefe do Departamento de Estrangeiros e Migrações, dois representantes do Ministério do Interior, bem como dois representantes do Ministério das Relações Exteriores, sendo que tais integrantes são indicados pelos respectivos ministros. Ademais, o Comissão também pode contar com a participação de um representante do ACNUR, que poderá participar das reuniões sem direito a voto. O quórum mínimo é de três membros votantes, e as decisões da comissão também devem ser tomadas com, ao menos, três votos (NICOLAU, 2018, p. 90). Dentre as atribuições da CRCR, destacam-se:

propor ao Ministério do Interior o reconhecimento ou rejeição da condição de refugiado, bem como a exclusão, cessação, cancelamento ou revogação do estatuto de refugiado; considerar a concordância ou rejeição das solicitações de reunificação familiar de refugiados reconhecidos; solicitar os expedientes que compreenda serem convenientes para sua função de assessoria aos organismos públicos competentes; planejar, promover e coordenar políticas em matéria de proteção de refugiados esolicitantes da condição de refugiados, relacionando-se diretamente com qualquer instituição pública nacional, internacional ou estrangeira; contribuir para a implementação de soluções duradouras para os refugiados e editar e aprovar seu regulamento interno (NICOLAU, 2018, p. 90).

#### **2.2.2.5 Bolívia**

O órgão responsável pela análise das solicitações de refúgio na Bolívia é denominado Comissão Nacional do Refugiado (CONARE), o qual possui a atribuição de deferir ou indeferir as solicitações, bem como para proceder à exclusão, cessação, cancelamento, revogação ou expulsão do indivíduo de território boliviano. A comissão é composta por três níveis: executivo, consultivo e operativo (NICOLAU, 2018, p. 91).

O nível executivo é composto por um representante do Ministério de Governo, um do Ministério da Justiça, e um do Ministério das Relações Exteriores, sendo que a este último é designada a presidência da comissão. Por sua vez, o nível consultivo conta com um representante do ACNUR e, por fim, o nível operativo "fica a cargo da Agência Implementadora dos Programas do ACNUR na Bolívia, que através de um convênio interinstitucional firmado com a CONARE executa ações necessárias para proporcionar a integração das pessoas refugiadas" (NICOLAU, 2018, p. 91). Importante destacar, entretanto, que somente os representantes do nível executivo possuem direito a voto dentro da comissão (NICOLAU, 2018, p. 91).

Dentre as atribuições da comissão, destacam-se:

deliberar sobre as solicitações de refúgio que se apresentam a sua apreciação; outorgar e renovar documento temporário que reconheça à pessoa solicitante sua condição de refugiada; apreciar os casos de exclusão, cessão, cancelamento, revogação e expulsão; convocar representantes de outras entidades públicas ou privadas para as reuniões da CONARE; apreciar as solicitações de reunificação familiar de pessoas refugiadas; acompanhar os casos de abandono e desistência das solicitações de refúgio; requerer de entidades públicas e privadas, bem como de órgãos administrativos, informações, documentos ou certificações necessárias ao cumprimento de seus trabalhos; convocar para entrevista o solicitante ou seus familiares em caso de dúvida sobre as declarações prestadas; assegurar a imparcialidade e a confidencialidade de todas as suas atuações e garantir que as demais autoridades estatais presentes no processo de proteção e documentação de pessoas refugiadas também observem esta conduta; solicitar ao ACNUR assessoria específica; promover a defesa e proteção dos direitos de toda pessoa refugiada em território boliviano; promover e difundir atividades de sensibilização social sobre a dimensão humanitária da pessoa refugiada (NICOLAU, 2018, p. 91-92).

Por sua vez, a Secretaria Técnica da Comissão possui o escopo de promover o procedimento de refúgio, bem como assistir os membros da comissão. Importante destacar, ainda, que cabe a um servidor público apontado pelo Ministério das Relações Exteriores exercer a função de Secretário Técnico. Dentre as funções do Secretário Técnico, destacam-se:

receber as solicitações de condição de pessoa refugiada no país; informar o solicitante a respeito de seus direitos e deveres, proporcionando o auxílio necessário; outorgar, por instrução da CONARE, certificação temporária ao solicitante até que se defina sua situação; entrevistar o solicitante, efetuando diligências pertinentes para a interpretação sempre que houver juízo sobre sua necessidade; emitir pareceres técnicos a respeito das solicitações da condição de refugiado; organizar as reuniões da comissão e produzir suas atas; notificar

os solicitantes sobre as decisões da comissão; coordenar, com outras autoridades migratórias e de fronteira, o acesso ao procedimento de pessoas solicitantes da condição de pessoa refugiada; emitir certificações e documentações legais à pessoa refugiada (NICOLAU, 2018, p. 92).

Com relação aos prazos para o procedimento, insta destacar que a Secretaria Técnica possui o prazo de noventa dias para encaminhar as solicitações de refúgio para a comissão. Após fazer o pedido de refúgio, o solicitante tem direito a um documento de residência temporária válido por sessenta dias, o quais podem ser prorrogados. Existe a possibilidade de realização de entrevista complementar, o que ocorre quando há necessidade de entender melhor algumas questões em relação à condição do solicitante. Os indeferimentos são passíveis de recurso, que podem ser interpostos no prazo de quinze dias para a Comissão de Impugnação, formada por representantes dos Ministérios. Quando há o indeferimento do recurso, o solicitante possui um prazo de trinta dias para se retirar do território da Bolívia ou para regularizar sua situação migratória por outras vias. O reconhecimento do refúgio dá direito a permanência no país por tempo indeterminado, e o documento de identificação do refugiado é válido por cinco anos, sendo este o maior prazo dentre todos os países analisados. Assim como ocorre no Brasil, o refugiado deve informar ao CONARE caso queira se ausentar do território boliviano, de forma a manter sua condição de refugiado, que será perdida caso ocorra a saída do país sem prévio aviso (NICOLAU, 2018, p. 94-95).

## CAPÍTULO 3

### 3. APLICAÇÃO PRÁTICA DA GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Antes mesmo de adentrarmos na questão da aplicação prática da grave e generalizada violação de Direitos Humanos no Brasil, importa tecer algumas considerações, as quais serão de suma importância para a compreensão da realidade atual do refúgio no Brasil, acerca das significativas e profundas transformações de referida dinâmica entre os anos de 2011 e 2020, o que será feito por meio da análise de alguns dados sobre o refúgio no Brasil durante esse período.

Em primeiro lugar, importante destacar que entre os anos de 2017 e 2020, houve um aumento significativo do número de solicitações de refúgio, representando 84% de todas as solicitações de refúgio da década (BRASIL, 2021a, p. 34). Ainda, em que pese as consequências da pandemia de Covid-19<sup>30</sup> para o deslocamento internacional, incluindo o refúgio, "no ano de 2020 foram registrados 10,9% do total de solicitações no período analisado" (BRASIL, 2021a, p. 34).

O maior volume de solicitações de refúgio no Brasil ocorreu no ano de 2019, quando 82.552 pessoas solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado, volume este que já vinha crescendo nos anos de 2017 e 2018, em comparação com o ano de 2016 (BRASIL, 2021a, p. 35). Ainda, durante toda a década analisada, foi possível constatar que solicitantes venezuelanos e haitianos foram responsáveis por 72,2% dos pedidos de refúgio, sendo que, entre 2011 e 2015, os haitianos correspondiam à maior parte das solicitações, enquanto, a partir do ano de 2016, os venezuelanos assumiram referida posição, tendo sido responsáveis, apenas no ano de 2018, por 61.391 solicitações de refúgio, o que corresponde a 76,9% de todos os pedidos (BRASIL, 2021a, p. 35).

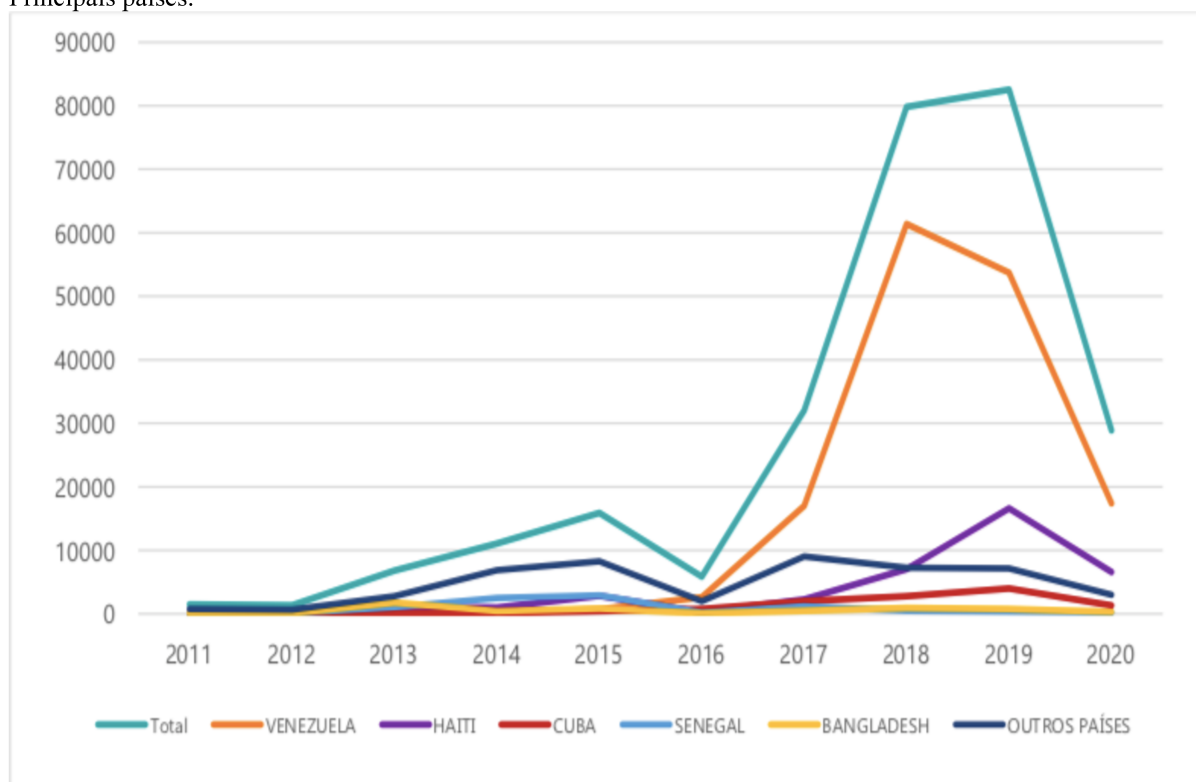
Especificamente, no ano de 2020, haitianos e venezuelanos somaram 83% de todos os pedidos de refúgio no Brasil, percentual um pouco menor do que o dos anos de 2018 e 2019, em que os pedidos de refúgio de solicitantes de referidas nacionalidades representaram, respectivamente, 85,7% e 85,2% (BRASIL, 2021a, p. 35).

---

<sup>30</sup> Durante grande parte dos anos de 2020 e 2021 as fronteiras terrestres entre Brasil e Venezuela se mantiveram fechadas em decorrência da pandemia, motivo que fez com que os números de solicitações de refúgio caíssem em relação aos anos de 2018 e 2019.

A título de ilustração dos dados acima apresentados, e para melhor visualização das mudanças e intensificações experimentadas na dinâmica do refúgio no Brasil, convém a análise do gráfico abaixo (Figura 1), elaborado ObMigra, a partir de dados da Polícia Federal, e apresentado na 6ª edição do relatório Refúgio em Números.

**Figura 1:** Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo ano, Brasil, 2011-2020. Principais países.

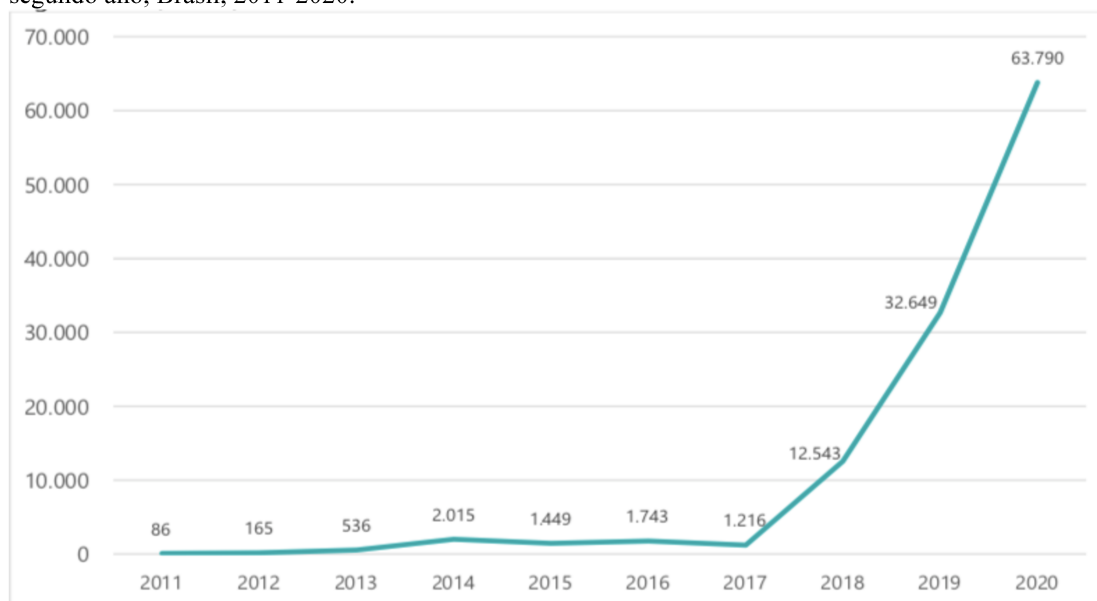


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, 2020.

Conforme se vislumbra, entre os anos de 2011 e 2020, os países que mais se destacaram em termos de números de solicitações de refúgio no Brasil foram a Venezuela, o Haiti, Cuba, Senegal e Bangladesh, sendo que, os pedidos de origem venezuelana tiveram seu pico em 2018, tendo continuado alto em 2019, apesar da ligeira queda, e os pedidos de origem haitiana tiveram seu pico em 2019, muito em decorrência de protestos ocorridos no país naquele ano exigindo a renúncia do então presidente Jovenel Moise.

Com relação ao número de solicitações analisadas pelo Conare, foi possível constatar também um aumento expressivo, tendo saltado da análise de 86 solicitações em 2011, para um pico histórico de 63.790 análises em 2020 (conforme Figura 2 abaixo), o que representou um aumento de 95,4% se comparado ao ano de 2019, em que foram realizadas 32.649 análises (BRASIL, 2021a, p. 40).

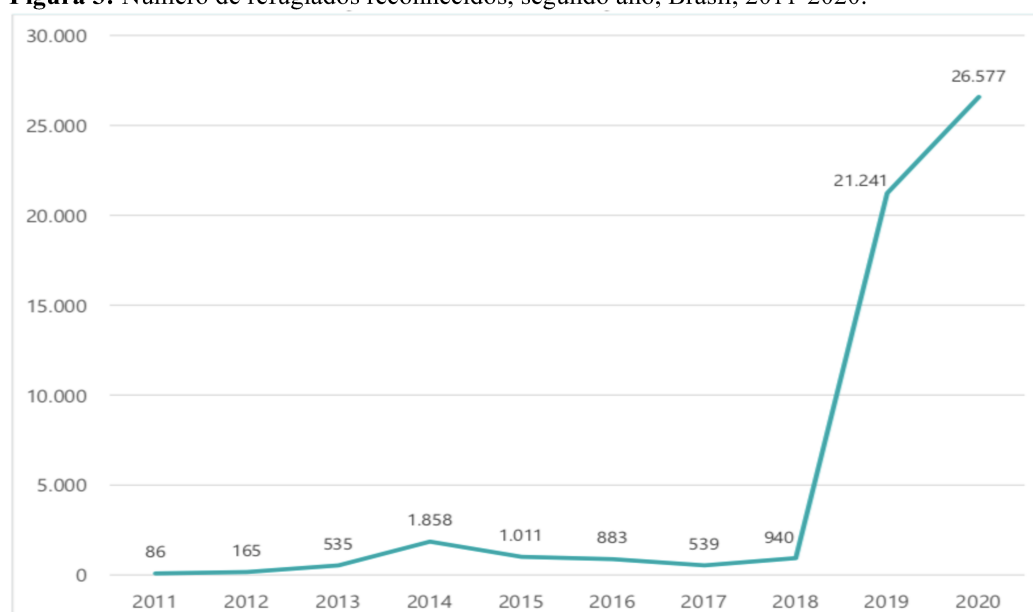
**Figura 2:** Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas, segundo ano, Brasil, 2011-2020.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Conare, 2020.

Ademais, no que tange ao número de deferimentos de pedidos de refúgio pelo Conare, também foi possível constatar um aumento significativo durante o período analisado, tendo saltado de 86 deferimentos em 2011, para 26.577 no ano de 2020 (conforme Figura 3 abaixo). Interessante destacar o aumento expressivo ocorrido no ano de 2018 em relação ao ano de 2017, em que o número de deferimentos saltou de 539 para 21.241, representando um aumento de 2.159,7% (BRASIL, 2021a, p. 41).

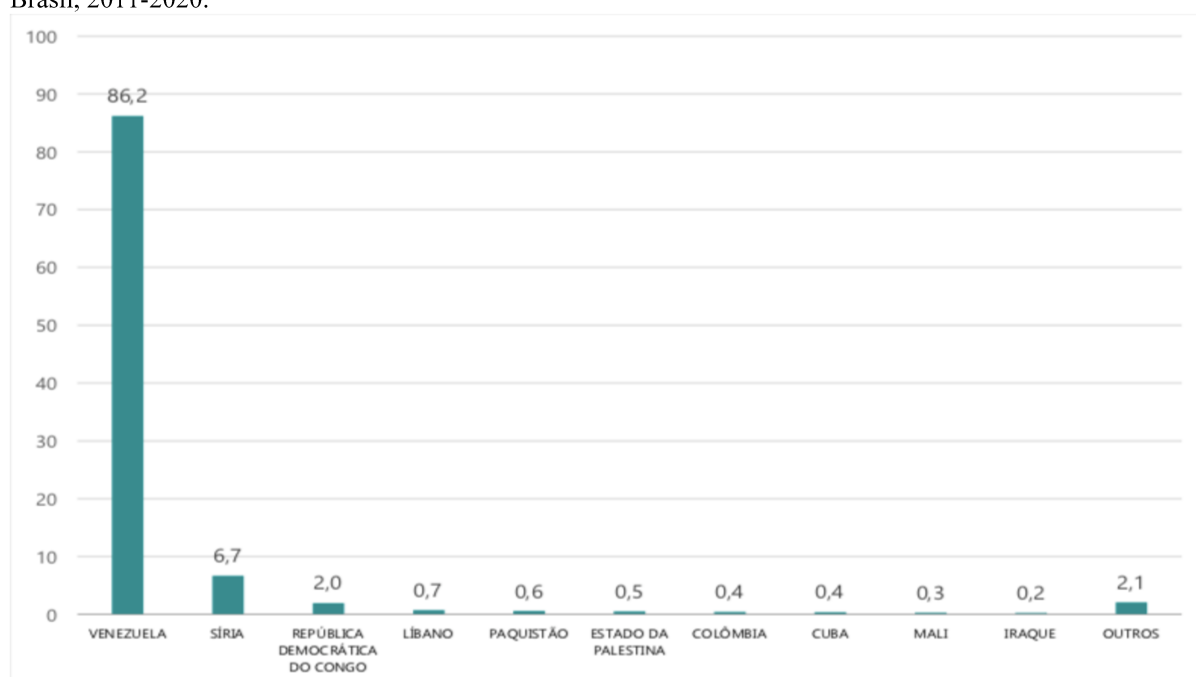
**Figura 3:** Número de refugiados reconhecidos, segundo ano, Brasil, 2011-2020.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Conare, 2020.

Outro dado relevante é em relação à nacionalidade de origem dos solicitantes de refúgio que tiveram seus respectivos pedidos deferidos. Neste sentido, foram identificados pedidos de pessoas de 76 países diferentes, sendo que os venezuelanos representam 86,2% de todos os refugiados já reconhecidos pelo Brasil, o que em números corresponde a 46.412 pessoas (BRASIL, 2021a, p. 43). Em segundo e terceiro lugares, os sírios e nacionais da República Democrática do Congo, respectivamente, representam 6,7% e 2,0% do total de refugiados reconhecidos pelo Brasil, o que em números corresponde, respectivamente, a 3.594 refugiados de nacionalidade Síria, e 1.050 refugiados oriundos da República Democrática do Congo (RDC) (BRASIL, 2021a, p. 43).

**Figura 4:** Distribuição relativa de refugiados reconhecidos, segundo país de nacionalidade ou residência habitual, Brasil, 2011-2020.

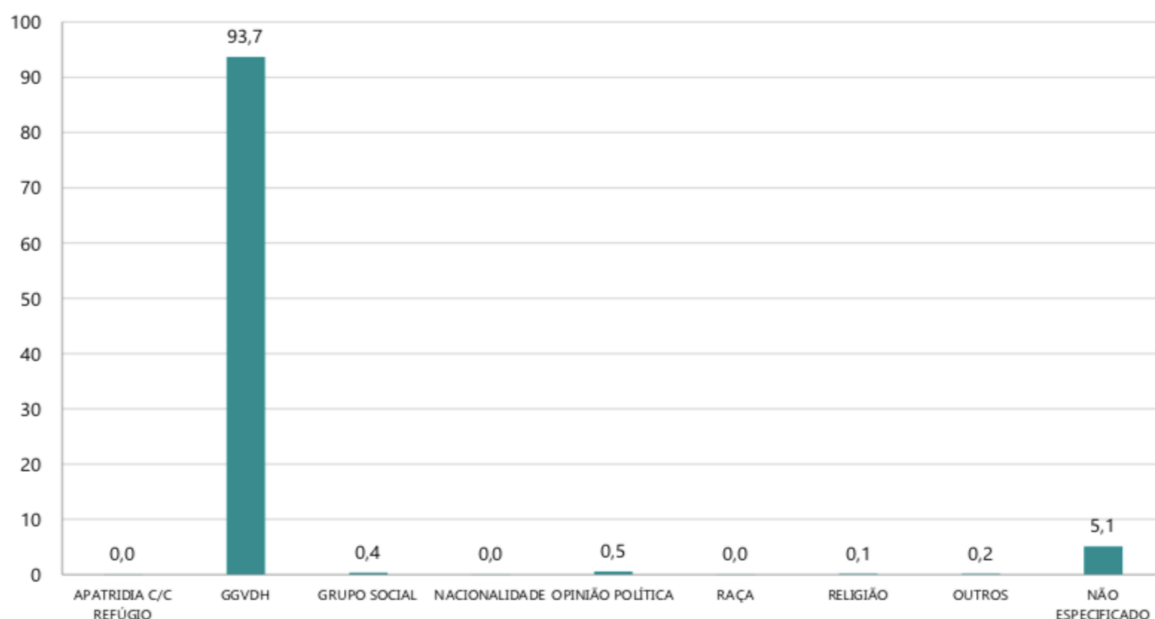


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Conare, 2011-2020.

Especialmente relevante para a presente dissertação são os dados concernentes às fundamentações do Conare para a concessão da condição de refugiado durante a década em análise. Neste sentido, entre os anos de 2011 e 2020, a fundamentação mais aplicada para o reconhecimento da condição de refugiado foi a grave e generalizada violação de Direitos Humanos, representando 93,7% (ou 48.142 pessoas reconhecidas) do número total de fundamentações do período (BRASIL, 2021<sup>a</sup>, p. 44). Ainda, do total de pessoas reconhecidas como refugiadas em decorrência da fundamentação da grave e generalizada violação de Direitos Humanos, 92,8% (ou 44.663 pessoas) são nacionais da Venezuela (BRASIL, 2021a, p. 44).



**Figura 5:** Distribuição relativa de refugiados, por fundamentação aplicada ao ato de deferimento do refúgio, Brasil, 2011-2020.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Conare, 2011-2020.

**Figura 6:** Número de refugiados, por fundamentação aplicada ao ato de deferimento do refúgio, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2011-2020.

País	Fundamentação									
	Total	Apatridia c/c refúgio	GGVDH	Grupo social	Nacionalidade	Opinião política	Raça	Religião	Outros	Não especificado
<b>Total</b>	<b>51.398</b>	<b>9</b>	<b>48.142</b>	<b>183</b>	<b>22</b>	<b>271</b>	<b>21</b>	<b>66</b>	<b>81</b>	<b>2.603</b>
VENEZUELA	44.745	-	44.663	x	-	46	-	-	-	x
SÍRIA	3.392	-	3.392	-	-	-	-	-	-	-
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	789	-	-	24	x	36	-	x	x	719
LÍBANO	368	-	x	x	-	x	-	-	-	364
PAQUISTÃO	269	-	x	25	-	x	-	18	x	216
ESTADO DA PALESTINA	256	-	33	x	19	x	-	x	x	198
COLÔMBIA	209	-	-	x	-	-	-	-	x	206
CUBA	198	-	-	13	-	147	-	-	10	x
MALI	130	-	x	x	-	-	-	-	x	124
IRAQUE	103	-	30	x	-	x	-	x	x	64
NIGÉRIA	100	-	-	x	-	-	-	x	-	88
OUTROS PAÍSES	839	x	21	97	x	31	21	37	54	567

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados da Coordenação-Geral do Conare, 2011-2020.

Ante todos os dados acima apresentados, é possível constatar profundas transformações na dinâmica do refúgio no Brasil ao longo da década, sendo visível a intensificação dos fluxos de mobilidade humana, acompanhado de uma consequente intensificação dos trabalhos do Conare no sentido de analisar e reconhecer os pedidos de refúgio, com vistas a acompanhar a demanda crescente.

Ainda, muito interessante observar o papel de absoluto destaque do fundamento da grave e generalizada violação de Direitos Humanos no aumento de pedidos, análises e concessões de refúgio, o que denota a importância do instituto para o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como nos faz refletir sobre como seria caso tal instituto não tivesse sido previsto na legislação brasileira, tendo em vista que a não previsão acarretaria em uma necessidade de análises individuais dos casos, o que, diante da altíssima demanda de pedidos de refúgio, especialmente entre os anos de 2017 e 2020, provavelmente acarretaria em um colapso do sistema de refúgio brasileiro, que não conseguiria atender, com a celeridade e eficácia necessárias, a demanda enfrentada, colocando os solicitantes em situação de ainda maior vulnerabilidade.

Com relação à análise individual dos pedidos de refúgio, o que ocorre na hipótese do inciso I, do art. 1º, da Lei n. 9.474/1997, ou seja, nos casos de fundado temor, "cada caso é instruído com um parecer elaborado por servidor público do Ministério da Justiça e Segurança Pública" (BRASIL, 2018b), o qual tem por fundamento a "entrevista realizada com o solicitante de reconhecimento da condição de refugiado, pesquisa de país de origem e demais elementos apresentados para a comprovação de fundado temor de perseguição no país de origem" (BRASIL, 2018b). Cumpre destacar, ainda, que as decisões acerca de pedidos de refúgio são tomadas pelo Conare em reuniões realizadas com uma periodicidade não superior a sessenta dias, com quórum mínimo de quatro membros votantes.

Todavia, no caso do reconhecimento do refúgio com base na grave e generalizada violação de Direitos Humanos, o procedimento decisório ocorre de forma diferente, tendo em vista tratar-se de um reconhecimento *prima facie* da condição de refúgio, ou seja, sob o fundamento de um critério objetivo relacionado com as circunstâncias do país de origem do solicitante (EUROPEAN COMMISSION, 2021).

Neste sentido, ao reconhecer, por exemplo, a situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela, o Conare adotou procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais daquele país (BRASIL, 2019a, p. 13), o que permitiu que o órgão conseguisse atender a alta

demanda por pedidos de refúgio enfrentada pelo Brasil nos últimos anos, conforme se observou com a análise dos números apresentados acima.

Importante salientar, ainda, que as decisões acerca da aplicação da grave e generalizada violação de Direitos Humanos em relação a um determinado país também ocorrem no âmbito das reuniões plenárias do Conare, pautadas em notas técnicas que são levadas à votação pelos membros que compõe o Comitê, que deliberam por meio de resoluções e despachos, conforme disposto pelo art. 9º do Regimento Interno do Conare (BRASIL, 1998).

Com o objetivo de entender mais profundamente como se deu, na prática, os reconhecimentos de refúgio no Brasil com base na grave e generalizada violação de Direitos Humanos, a seguir serão apresentados o caso da Síria e Venezuela, sendo que este último será tratado de forma mais destacada, tendo em vista sua expressividade numérica sem precedentes, bem como por se questionar as motivações brasileiras para um acolhimento de tamanha proporção.

### ***3.1 O CASO DA SÍRIA***

Motivados pela Primavera Árabe, deflagrada no ano de 2011 no Egito, na Tunísia e na Líbia, em março desse mesmo ano diversos cidadãos sírios tomaram as ruas de Daraa, no sul do país, em protestos contra o regime de Bashar al-Assad, fazendo exigências com vistas a obter a cessação do estado de emergência, que já perdurava no país por quarenta e oito anos, a legalização dos partidos políticos, bem como a expulsão do governo de oficiais corruptos (VASCONCELLOS, 2018, p. 2).

Em que pese o conflito ter se iniciado de forma pacífica, a reação extrema do governo acabou por desencadear um conflito que perdura até os dias de hoje, sendo que os "conflitos entre o governo sírios e grupos armados que começaram em 2011 em certas regiões do país, gradualmente foram intensificados". Todo o rastro de destruição fez com que milhares de pessoas no país ficassem dependentes de ajuda humanitária (FELIX, 2017, p. 270).

No ano de 2012, o conflito sírio passou a ser considerado uma guerra civil (VASCONCELLOS, 2018, p. 2), o que demandou um posicionamento por parte das organizações internacionais que atuam na manutenção e na proteção do Direito Humanitário Internacional, bem como ocasionou na imposição de sanções por parte dos Estados Unidos e da União Europeia, tais como o embargo de armas e o congelamento de ativos do governo sírio (VASCONCELLOS, 2018, p. 2).

Ademais, importante ressaltar que o conflito sírio não se restringe à questão política, englobando também um viés religioso, sendo que o conflito deflagrado provocou uma nova ascensão de grupos *jihadistas* que deram continuidade a uma rivalidade entre xiitas e sunitas existente desde o ano de 632 (VANCONCELLOS, 2018, p. 2). Além disso:

interesses externos também acabam influenciando o conflito sírio, considerando-se a existência de questões problemáticas também envolvendo seus vizinhos Turquia, Iraque, Líbano e Jordânia, bem como a atuação de Irã, Turquia, Arábia Saudita, Hezbollah e curdos. Também o Estado Islâmico teve forte avanço no conflito sírio, partindo do Iraque e dominando, durante certo tempo, importante parcela do território da Síria. A interferência externa é exercida, também, por Estados Unidos e Rússia, havendo, ainda, o apoio da China ao Presidente Assad. A partir de setembro de 2014 uma coalizão liderada pelos EUA passou a combater o Estado Islâmico e, no final de setembro de 2015, a Rússia começou a fazer bombardeios na Síria em apoio ao governo de Bashar al-Assad (VASCONCELLOS, 2018, p. 2-3).

Tendo como pano de fundo os conflitos acima explicados, no dia 20 de setembro de 2013, o Conare aprovou a Resolução Normativa n. 17/2013<sup>31</sup>, a qual regulamenta a concessão de visto apropriado<sup>32</sup> para indivíduos que tiveram de se deslocar de maneira forçada em decorrência do conflito armado na Síria (FELIX, 2017, p. 270), o que permitiu que tais cidadãos, bem como cidadãos de outros países afetados pelo conflito na Síria, pudessem adentrar em território brasileiro para solicitar refúgio e buscar por proteção sob o fundamento da grave e generalizada violação de Direitos Humanos (FELIX, 2017, p. 271).

Conforme explica Ricardo Burrattino Félix (2017, p. 271):

Antes da Resolução Normativa n. 17, poucos sírios conseguiam, a muito custo, cumprir com as exigências das embaixadas brasileiras para concessão de visto de turismo, como apresentação de comprovante de emprego, extrato bancário dos últimos seis meses e carta convite.

Assim, em decorrência da Resolução Normativa n. 17/2013, que posteriormente teve sua vigência prorrogada pela Resolução Normativa n. 20/2015, foi possível que cidadãos afetados pelo conflito na Síria pudessem entrar em território brasileiro para pedir refúgio, isto porque, em conformidade com o que dispõe o artigo 6º da Lei n. 9.474/1997, é imprescindível

---

<sup>31</sup> O texto da Resolução Normativa n. 17/2013 sobre a facilitação de concessão de vistos para cidadãos sírios está disponível na íntegra em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>.

<sup>32</sup> À época, vigorava no Brasil a Lei n. 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), que previa, em seu art. 4º, que “ao estrangeiro que pretenda entrar no território nacional poderá ser concedido visto de trânsito; de turista; temporário; permanente; de cortesia; oficial; e diplomático”, sendo que, na prática, o visto concedido aos cidadãos afetados pelo conflito na Síria para entrarem no Brasil e pedirem refúgio foi o visto de turismo.

que o imigrante encontre-se em território nacional e verbalize expressamente o seu desejo de pleitear a condição de refugiado diante da autoridade migratória brasileira (SILVA, FERNÁNDEZ, 2020, 69). Desta forma, tendo em vista as grandes dificuldades existentes para a reunião dos documentos necessários para a solicitação do visto, o que se soma ao fato de que, conforme o art. 6º da Lei de Migração brasileira (Lei n. 13.445/2017), o visto é apenas uma expectativa de direito, "a vinda e a recepção de pessoas que necessitam dessa forma de proteção no Brasil poderia ser dificultosa" (SILVA, FERNÁNDEZ, 2020, p. 69).

Assim, consulados e embaixadas do Brasil no Oriente Médio, a partir da Resolução Normativa n. 17/2013, passaram a "emitir vistos especiais em processos mais simplificados para permitir que os sobreviventes da guerra síria pudessem viajar para o Brasil e, somente depois de chegar ao país, realizar o pedido de refúgio" (SILVA, FERNÁNDEZ, 2020, p. 69-70).

De acordo com o artigo 1º e parágrafo único da referida Resolução Normativa n. 17/2013:

Art. 1º Poderá ser concedido, por razões humanitárias, o visto apropriado, em conformidade com a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe da Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida na população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe da Síria.

Conforme se observa, o dispositivo acima transcrito facilitou a entrada de cidadãos sírios no Brasil, permitindo que estes pudessem obter o visto apropriado para, posteriormente, solicitarem refúgio.

Ademais, ainda com vistas a facilitar a recepção de refugiados sírios no Brasil, importa destacar que a Resolução Normativa n. 18/2014, do Conare, garantiu, ainda, "que todos os solicitantes de refúgio tenham direito a se inscrever no Cadastro de Pessoa Física, de obter uma Carteira de Trabalho e Previdência Social e de ter acesso à educação e à saúde" (SILVA, FERNÁNDEZ, 2020, p. 70), o que "possibilita que essas pessoas possam se inserir no mercado de trabalho, buscando formas de se manter economicamente, e assegura que usufruam dos mesmos direitos que os brasileiros" (SILVA, FERNÁNDEZ, 2020, p. 70).

Referido comprometimento do Brasil com a questão Síria também pode ser exemplificado com a assinatura de um documento de cooperação, em outubro de 2015, entre o

então Secretário Nacional de Justiça e Presidente do Conare, Beto Vasconcelos, o então Alto Comissário Assistente para Proteção da Agência da ONU para Refugiados, Volker Turk, e a representante permanente do Brasil junto à ONU em Genebra, Embaixadora Regina Dunlop, acerca do processo de concessão de vistos pelo Brasil a pessoas afetadas pelo conflito na Síria (SILVA, FERNÁNDEZ, 2020, p. 71).

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) acerca de referido documento de cooperação:

A cooperação prevê intercâmbio de informação, conhecimento e experiência, além de atividades de treinamento e capacitação, compartilhamento de material geral e específico, e também de técnicas de entrevista e de identificação de potenciais candidatos aos vistos emitidos com base na política humanitária do Governo Brasileiro (MRE, 2016a).

Ademais, outro exemplo do comprometimento do Brasil com a questão síria pode ser destacado do discurso proferido pelo então presidente do Brasil Michel Temer, na Reunião de Alto nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, ocorrida em 19 de setembro de 2016, a saber:

(...) fluxos de refugiados são o resultado de guerras, de repressão, do extremismo violento – não são a sua origem. As preocupações legítimas dos governos com a segurança de seus cidadãos devem estar em consonância com os direitos inerentes a cada ser humano. Se abrirmos mão da defesa intransigente desses direitos, estaremos abrindo mão de nossa própria humanidade. Em nossa relação com o estrangeiro, com o outro, testamos a nossa fidelidade a esses valores, o nosso compromisso com a civilização (MRE, 2016b).

No que tange a números, conforme dados retirados da 6<sup>a</sup> edição do relatório Refúgio em Números, entre 2011 e 2020 o Brasil já havia reconhecido um total de 3.392 pessoas da Síria como refugiadas, o que corresponde a 13,1% de todos os refugiados brasileiros. Cumpre destacar que todos os 3.392 foram assim reconhecidos sob o fundamento da grave e generalizada violação de Direitos Humanos (BRASIL, 2021a, p. 35 e 37). Tais dados demonstram e reforçam, indubitavelmente, o comprometimento do Brasil em acolher refugiados sírios.

Todavia, importante destacar também, que em nenhum momento, como foi feito com relação à Venezuela, o governo brasileiro emitiu uma Nota Técnica reconhecendo especificamente a situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos no país, o que pode nos remeter à ideia de que, em que pese a incontestável solidariedade demonstrada

pelo Brasil em relação à situação da Síria, em nenhum momento o país se posicionou de forma tão contundente como fez com a Venezuela, onde atestou de forma veemente a falta de compromisso do governo Maduro para com seus cidadãos.

Assim, imprescindível reconhecer que, em que pese todos os mais de 3 mil refugiados sírios terem sido acolhidos pelo Brasil sob o fundamento da grave e generalizada violação de Direitos Humanos, o procedimento adotado foi diferente em comparação com a Venezuela, em relação a qual não apenas houve a emissão de Nota Técnica pontuando, de forma pormenorizada, como o governo venezuelano vinha, de forma reiterada, descumprindo quatro dos cinco critérios de Cartagena, mas também a adoção de um discurso perante à comunidade internacional permeado não apenas por comentários gerais condenando a violência e violação de direitos de indivíduos, como ocorreu com relação à Síria, mas sim apontando, de forma específica e direta, a responsabilidade do governo chavista em relação à situação do país, o que será abordado de forma pormenorizada no tópico a seguir.

### ***3.2 O CASO DA VENEZUELA***

No ano de 2013, o mundo observou os desdobramentos da morte de Hugo Chávez, que havia sido eleito presidente da Venezuela, pela primeira vez, em 1999. Conforme explica Cicero (2015, p. 217),

A morte de Hugo Chávez Frías, em 5 de março de 2013, impôs complicações irreparáveis para o movimento bolivariano revolucionário. Ao longo de quinze anos, o Comandante logrou liderar o processo que modificou as estruturas sociais e políticas venezuelanas. Agora, na ausência do líder incontestado e principal força propulsora das mudanças, as dificuldades e intercorrências a serem enfrentadas pela Venezuela tendem a ser ainda maiores.

Com a morte de Chávez, chega à presidência da República, em 15 de abril de 2013, Nicolás Maduro, vencedor de uma eleição apertada contra seu rival Henrique Capriles. Conforme aponta Cicero (2015, p. 217):

Com uma margem de apenas 224.742 votos em relação ao seu opositor – cifra equivalente a 1,49% dos sufrágios válidos – Maduro foi o candidato eleito. Capriles, de imediato, solicitou recontagem, se recusando a reconhecer o resultado como válido. Mesmo assim, a 19 de abril de 2013, a Assembleia Nacional juramentou o herdeiro político de Chávez como presidente da República para o mandato 2013/2019.

Acerca do que tais resultados representam, Cicero (2015, p. 218) continua:

O resultado do referido pleito contrasta acentuadamente com os números da eleição presidencial celebrada seis meses antes e vencida de maneira bem mais confortável por Hugo Chávez. Nesse sentido, a vitória apertada obtida por Maduro pode ser considerada, também, uma confirmação do processo de crescimento eleitoral da oposição ao bolivarianismo percebido desde 2006.

Nas palavras de Leal (2016, p. 28-29):

O resultado da eleição mostra que o chavismo não é uma unanimidade na Venezuela. [...] A Venezuela está claramente dividida ao meio e o resultado não dá aos chavistas a legitimidade para aprofundar a consolidação do "socialismo" no país. [...] Ou Maduro terá que buscar diálogo com a oposição, ou corre o risco de mergulhar o país na ingovernabilidade.

Somando-se à instabilidade política enfrentada pelo bolivarianismo, a Venezuela passou a enfrentar os "efeitos colaterais" do rentismo<sup>33</sup> petrolero (CICERO, 2015, p. 219). Neste sentido, "a contribuição das exportações de petróleo para o conjunto de receitas aferidas pelo governo venezuelano atingiu 26,7% da produção nacional, respondendo por 96% do volume total das exportações" (CICERO, 2015, p. 219), o que passou a representar um grande problema para o país, "ainda mais frente à drástica queda nos preços do combustível experimentada já durante o segundo ano do governo Maduro" (CICERO, 2015, p. 219).

Diante deste cenário, o PIB per capita da Venezuela caiu mais de 35% entre os anos de 2013 e 2017, tendo a inflação chegado a 1.350.000% no ano de 2018 (EXAME, 2019). Neste sentido, uma nova crise, agora de cunho humanitário, passou a afligir a população, que começou a padecer com a escassez de itens de necessidade básica tais como remédios e alimentos, aumentando ainda mais a dependência do petróleo (BASTOS, OBREGÓN, 2018, p. 13).

Assim, diante desse contexto de crise é que o fluxo de cidadãos oriundos da Venezuela para os países fronteiriços, incluindo o Brasil, começam a crescer. De acordo com a Plataforma de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela nas Nações Unidas, entre o total de migrantes e refugiados da Venezuela no mundo, 4,9 milhões encontram-se na

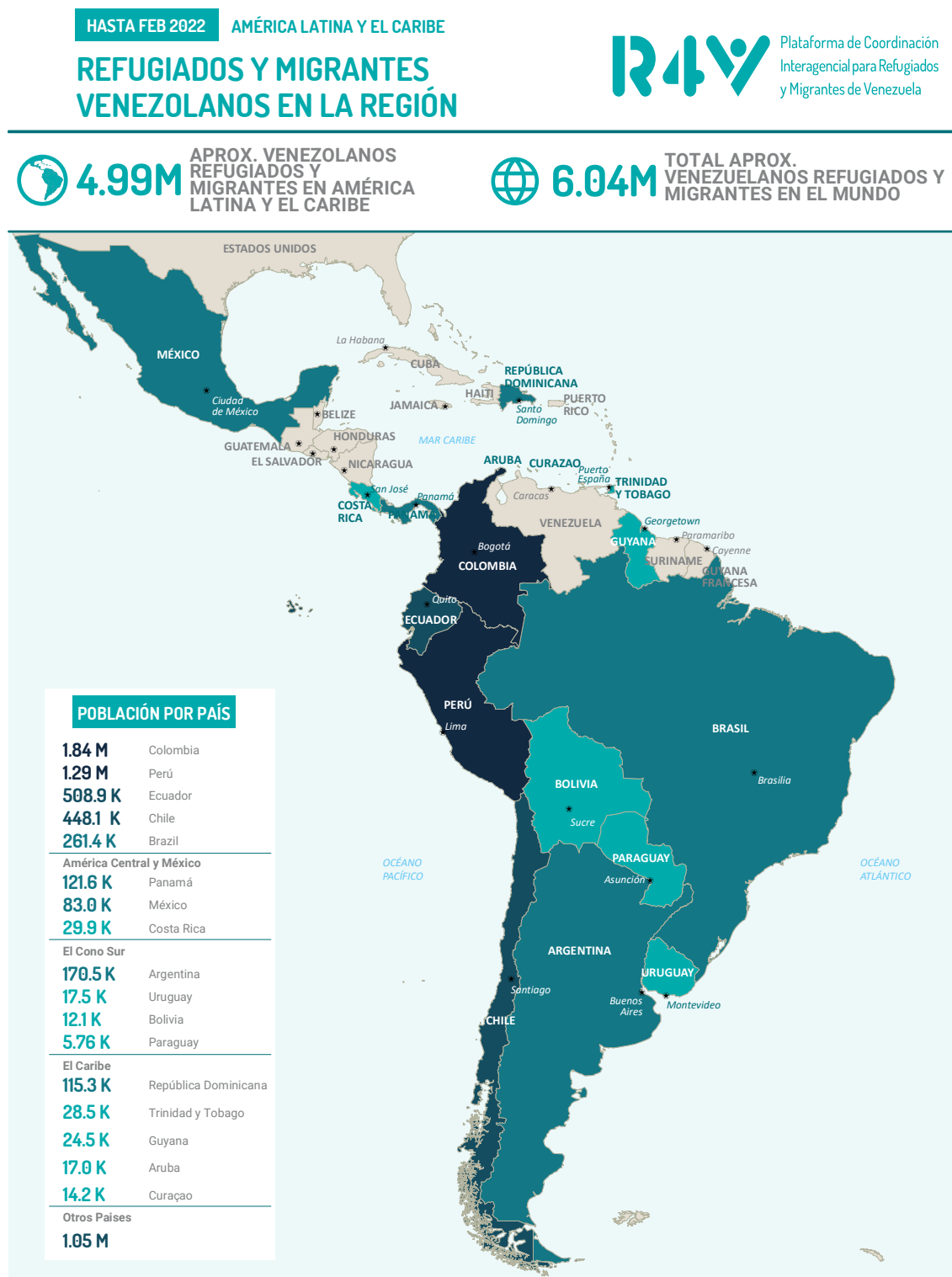
---

<sup>33</sup> De acordo com Pedro Henrique de Moraes Cicero (2015, p. 32), o rentismo venezuelano pode ser entendido como a situação em que "grande parte das receitas obtidas pelo país seja resultado da arrecadação gerada, por meio da cobrança de impostos e demais encargos, não de uma gama ampla de setores produtivos internos à economia, mas sim da extração de um único produto, sendo este um combustível não renovável, cuja realização comercial ocorre fora das fronteiras venezuelanas. Trata-se, portanto, de uma atividade econômica em que não se produz; se capta".



América Latina e Caribe. Destes, 1,84 milhão estão na Colômbia, 1,28 milhão no Peru, 508,9 mil no Equador, 448,1 mil no Chile, e 261,4 mil no Brasil (PLATAFORMA R4V, 2022).

**Figura 7:** Migrantes e Refugiados venezuelanos na região da América Latina e Caribe. Fev./2022.



Fonte: Plataforma R4V, 2022.

Neste sentido, apenas "entre 2015 e maio de 2019, o Brasil registrou mais de 178 mil solicitações de refúgio e de residência temporária", sendo que a maior parte desses indivíduos "entra no País pela fronteira norte do Brasil, no Estado de Roraima, e se concentra nos municípios de Pacaraima e Boa Vista, capital do Estado" (UNICEF, 2019).

Em razão do cenário acima apresentado, e conforme vislumbrou-se dos números apresentados no início deste capítulo, a Venezuela é, atualmente, o país de origem com maior número de refugiados reconhecidos no Brasil, sendo que a vasta maioria dessas pessoas tiveram suas respectivas condições de refugiado reconhecidas com fundamento na grave e generalizada violação de Direitos Humanos, o que foi possível, em primeiro lugar, em decorrência da existência de previsão legal para tanto e, em segundo lugar, devido a decisão do Conare no sentido de reconhecer a situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos na Venezuela.

Neste sentido, desde o dia 13 de junho de 2019, a partir da emissão, pelo Conare, da Nota Técnica n. 3/2019, os cidadãos nacionais da Venezuela podem ser reconhecidos como refugiados devido ao fato de o Brasil ter reconhecido a condição de grave e generalizada violação de Direitos Humanos em território venezuelano.

Os critérios utilizados pelo Conare para analisar a incidência de tal contexto foram os cinco critérios de Cartagena, quais sejam, violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; além de uma nota de orientação do ACNUR e da posição oficial do Ministério das Relações Exteriores brasileiro (BRASIL, 2019a, p. 1).

De acordo com a referida Nota Técnica, dos cinco critérios previstos na Declaração de Cartagena, apenas um deles foi considerado não aplicável, qual seja, a agressão estrangeira (BRASIL, 2019a, p. 4), tendo todos os demais sido considerados aplicáveis à situação atual da Venezuela.

Com relação à violência generalizada, foi considerada a questão dos Direitos Humanos e a situação de segurança na Venezuela, a situação de violência e segurança civil, bem como as detenções arbitrárias e violações do devido processo legal, além da tortura e maus tratos, chegando-se à conclusão de que os venezuelanos estavam sofrendo abusos em todos esses aspectos (BRASIL, 2019b, p. 2-4).

No que tange à questão dos Direitos Humanos e a situação de segurança na Venezuela, a Nota Técnica pontuou que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos observou, desde 2016:

o agravamento da situação de segurança do cidadão; o estado de emergência em vigor na Venezuela; a falta de separação efetiva, independência e equilíbrio do poder do Estado; a violação da liberdade de expressão, dos direitos políticos e do direito de todos os atores sociais de participar da vida pública, bem como a persistente falta de acesso efetivo à justiça independente e imparcial (BRASIL, 2019a, p. 2).

Por sua vez, no que tange aos conflitos internos, assim considerados como "situações de violência armada que podem colocar em risco a vida, segurança e liberdade de civis que precisam de proteção internacional" (BRASIL, 2019a, p. 4), foi levada em consideração a situação das forças não estatais, entre elas os 'Colectivos' e as 'Megabandas', chegando-se à conclusão de que tais grupos provocavam, na Venezuela, as referidas situações de violência armada passíveis de colocar em risco a vida, a segurança e a liberdade de civis (BRASIL, 2019a, p. 4).

Especificamente, a Nota Técnica explicou que, em 2016, "há relato de que *colectivos* se tornaram mais corruptos, promovendo atos de violência e intimidação contra oponentes" (BRASIL, 2019a, p. 4) e, em 2017, "67 grandes grupos de crime organizado violentos operavam na Venezuela, incluindo 19 Megabandas" (BRASIL, 2019a, p. 4). Ainda, foi pontuado sobre a possibilidade de que o Exército de Libertação Nacional da Colômbia (ELN) desenvolva expansão em território venezuelano, bem como sobre o fato de que as Forças armadas revolucionárias da Colômbia (FARC) encontraram, em território venezuelano, uma fonte de financiamento, qual seja, a atividade de contrabando de ouro (BRASIL, 2019a, p. 4).

Além disso, no que diz respeito à violação maciça de Direitos Humanos, assim consideradas como "violações que afetam de forma generalizada vários segmentos da sociedade, e são evidentes quando há negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática", podendo também ser observadas "em situações de deslocamento forçado" (BRASIL, 2019a, p. 4), foi levada em conta as violações sofridas pelos venezuelanos no que tange aos seus direitos econômicos, sociais e culturais; ao seu direito à alimentação, à saúde e à educação; além da problemática envolvendo a falta de medicamentos e o deslocamento forçado, chegando-se à conclusão de que todos esses direitos haviam sido gravemente violados, a ponto de que cidadãos venezuelanos necessitassem da proteção internacional por meio do instituto do refúgio (BRASIL, 2019a, p. 4-9).

Com relação à violação dos direitos econômicos, sociais e culturais do povo venezuelano, foi asseverado que 87% da população do país vivia em situação de pobreza ou pobreza extrema em 2017, percentual este que aumentou em 39% desde o ano de 2014 (BRASIL, 2019a, p. 4). Além disso, foi destacado que a corrupção é generalizada no país, sendo

uma das causas da atual crise alimentar e de saúde (BRASIL, 2019a, p. 5). Ademais, no que tange ao direito à alimentação, a Nota Técnica asseverou que:

As políticas governamentais afetam quase todos os aspectos da cadeia alimentar. Com a expropriação e nacionalização de 2010 da Agroisleña, outrora o maior fornecedor agrícola privado, o Estado passou a controlar mais de 95% de todos os insumos agrícolas. A má gestão da referida empresa estatal, combinada com controles rígidos sobre o acesso a moedas estrangeiras para importar insumos agrícolas, causou uma drástica redução da produtividade agrícola. Por exemplo, entre 2013 e 2017, a produção de milho branco usada para preparar arepas (um alimento básico que acompanha cada refeição venezuelana) caiu 85% (BRASIL, 2019a, p. 5).

Por sua vez, com relação à violação do direito à saúde, restou asseverado na Nota Técnica que:

A situação em relação aos cuidados de saúde na Venezuela é relatada como particularmente grave, com observadores referindo-se às "piores condições de saúde [no país] desde o início do século XX. Entre 2000 e 2012, a Venezuela teria reduzido gastos no orçamento nacional de saúde em mais de 95%. Os médicos supostamente estão deixando o país em números crescentes (BRASIL, 2019a, p. 7).

Por fim, no que concerne às circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, levando-se em consideração que "o Estado deve prover condições para garantir o funcionamento harmônico e normal das instituições com base em um sistema coerente de valores e princípios" (BRASIL, 2019a, p. 9), chegou-se à conclusão de que a Venezuela não estava logrando êxito em manter suas instituições políticas livres de interferências, bem como foi considerado que as forças do Estado venezuelano encontravam-se envolvidas em corrupção e violação de direitos humanos generalizadas (BRASIL, 2019a, p. 10). Além disso, no que tange à capacidade de proteção do Estado, à transparência de governo e à liberdade de expressão, chegou-se à conclusão de que a Venezuela também estava falhando em prover aos cidadãos o gozo de todos esses direitos (BRASIL, 2019a, p. 10).

Ainda, a referida Nota Técnica também levou em consideração diversas decisões da comunidade internacional em relação à Venezuela, como a nota 112 do Mercosul, de agosto de 2017, que suspendeu o país do bloco por prazo indeterminado, pautando-se, para tanto, no rompimento da cláusula democrática (BRASIL, 2019a, p. 11), a Declaração de Lima, a qual condenou a ruptura da ordem democrática no país e afirmou não reconhecer a Assembleia Nacional Constituinte da Venezuela e seus respectivos atos (BRASIL, 2019a, p. 11), e o

reconhecimento de Juan Guaidó como presidente interino legítimo da Venezuela por diversos atores internacionais, tais como a União Europeia e o Grupo de Lima (BRASIL, 2019a, p. 11).

Ademais, a nota de orientação produzida pelo ACNUR que também foi levada em consideração para a tomada de decisão por parte do Conare considerou que a maioria dos venezuelanos se encontram sob o âmbito de proteção internacional em conformidade com os critérios estabelecidos na Declaração de Cartagena, tendo em vista as ameaças à sua vida e à sua liberdade "resultante de eventos que atualmente estão perturbando gravemente a ordem pública na Venezuela" (BRASIL, 2019a, p. 14).

Por fim, a nota de orientação do Ministério das Relações Exteriores também foi "favorável ao reconhecimento da prevalência de situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos em todo o território venezuelano, para efeitos de aplicação do disposto no art. 1º, inciso III, da Lei n. 9.474/1997" (BRASIL, 2019a, p. 14), tendo sido considerado que, "a Venezuela apresenta grave diagnóstico institucional com múltiplas violações dos direitos humanos" (BRASIL, 2019a, p. 14). A nota do MRE teceu as seguintes considerações:

A Secretária de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania informou que o Ministério das Relações Exteriores está de acordo com as recomendações constantes dos itens 4, 5 e 6 da nota técnica n. 23/2018/CONARE, relativa ao reconhecimento da prevalência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território venezuelano, para efeitos de aplicação do disposto no artigo 1º, inciso III, da lei 9.474.

Na visão do Itamaraty, o referido documento faz apreciação correta da realidade hoje prevalecente na Venezuela, bem como da correspondência entre o caráter sistemático e generalizado das violações de direitos humanos que ocorrem naquele país e os critérios adotados pela legislação brasileira e pela Declaração de Cartagena de 1984 – documento que, refletindo a realidade dos deslocamentos forçados na América Central naquela década, inspirou o Brasil a ampliar, na lei 9.474, a definição “clássica” de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967.

O Itamaraty também considera apropriadas as recomendações no sentido de que a aplicação do inciso III do artigo 1º da Lei 9.474 se traduza na adoção de procedimentos simplificados que permitam a rápida tramitação das solicitações de refúgio de nacionais venezuelanos, sem descuidar de análise da incidência de eventuais cláusulas de exclusão, conforme dispõe a legislação.

O reconhecimento da condição de refugiado dos solicitantes venezuelanos, com base na constatação da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos enfrentada pela Venezuela, permitirá conferir a adequada proteção internacional aos que dela necessitam, consoante as obrigações internacionais do Brasil na matéria (BRASIL, 2019a, p. 14).

Assim, tendo em vista todos os argumentos acima esboçados, a Nota Técnica n. 3, de 13 de junho de 2019 recomendou a adoção de "procedimentos simplificados para a

tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais venezuelanos" (BRASIL, 2019a, p. 13), recomendando-se manter, entretanto, "a indispensabilidade de entrevista de elegibilidade", ainda que de forma simplificada (BRASIL, 2019a, p. 13), "a indispensabilidade da verificação de excludentes" (BRASIL, 2019a, p. 13), "a indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo" (BRASIL, 2019a, p. 13), bem como a "indispensabilidade de verificação de permanência em território nacional, inclusive podendo ser provada por meio de entrevista complementar" (BRASIL, 2019a, p. 13).

Entretanto, em que pese a manutenção da indispensabilidade de entrevista contida na Nota Técnica n. 3/2019, em dezembro do mesmo ano foi emitida a Nota Técnica n. 12/2019, a qual aditou a Nota Técnica n. 3/2019, que recomendou ao Conare a aprovação da "dispensa da entrevista de elegibilidade para nacionais venezuelanos" (BRASIL, 2019b, p. 2), o que representou uma facilitação ainda maior do reconhecimento da condição de refugiado de cidadãos venezuelanos baseado no critério da grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

Ademais, em 25 de agosto de 2020, por meio da Nota Técnica n. 17/2020, foi prorrogado por mais doze meses o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos na Venezuela, tendo em vista que, de acordo com o referido documento,

a situação fática na Venezuela não sofreu alterações que sugerisse revisão da decisão anteriormente tomada pelo Comitê Nacional para Refugiados – ao contrário – a situação fática atual reforça o posicionamento anterior e, com ela, a continuidade do adotado até então (BRASIL, 2020, p. 1).

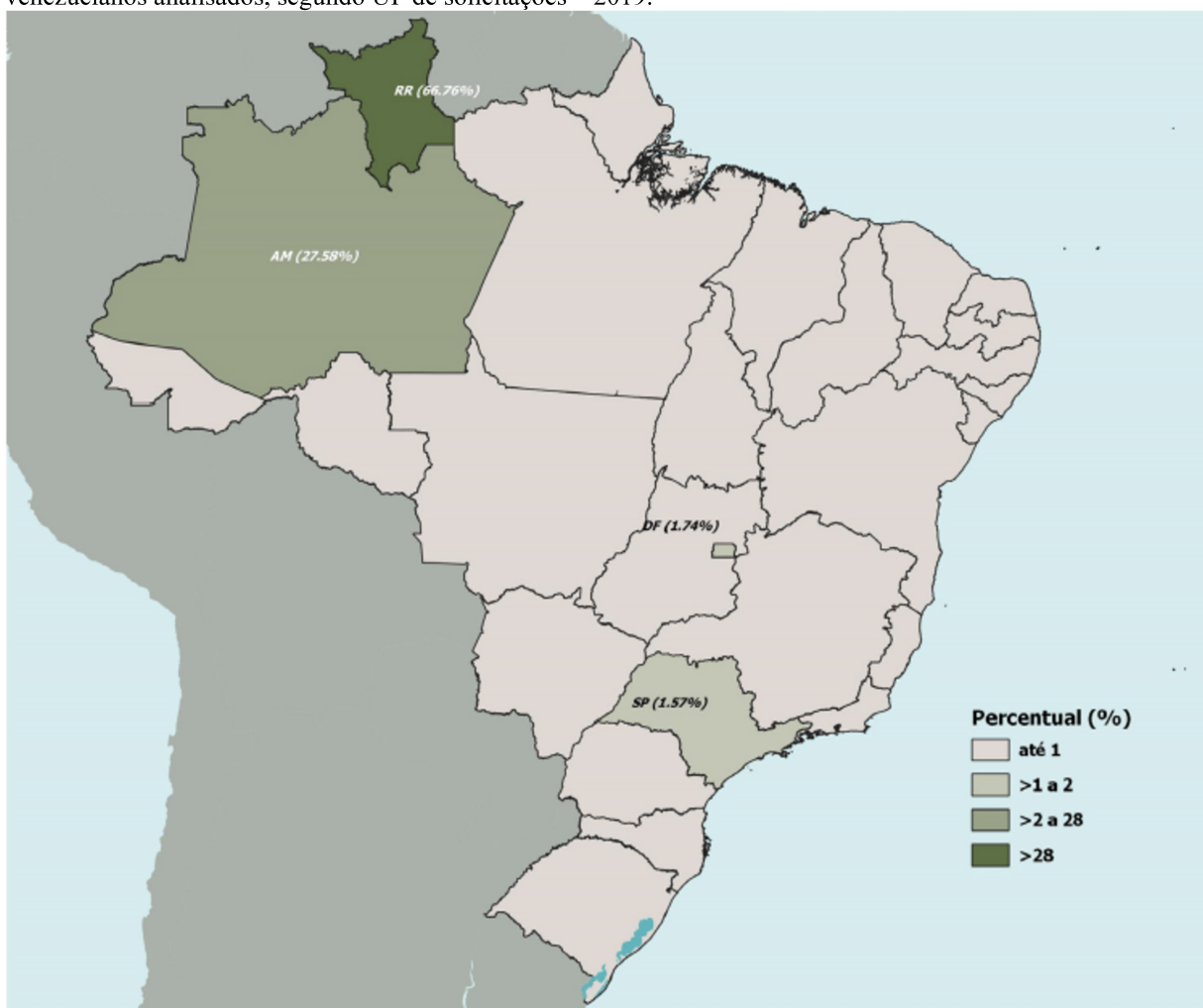
Neste contexto, em decorrência do acima exposto, na prática já foram reconhecidos pelo Brasil, até o momento, 44.663 refugiados venezuelanos em virtude de grave e generalizada violação de Direitos Humanos, número que corresponde a quase 93% de todos os reconhecimentos de refúgio com base em referido fundamento, uma vez que, no total, 48.142 pessoas foram reconhecidas como refugiadas em decorrência de tal critério (BRASIL, 2021a, p. 45).

Tal procedimento tende a continuar efetivo ao menos até o final de 2022, pois a medida foi prorrogada na 156ª Reunião Ordinária Plenária do Conare, ocorrida em agosto de 2021. De acordo com o Ministro da Justiça e Segurança Pública, Anderson Torres, "a decisão reforça o posicionamento do governo brasileiro no acolhimento humanitário dos nossos vizinhos, diante da grave crise que vem ocorrendo na Venezuela nos últimos anos" (BRASIL, 2021b).

Tais dados demonstram um reconhecimento em massa sem precedentes da condição de refugiado na história brasileira, tendo em vista que, até dezembro de 2020, existiam, no Brasil, um total de 51.398 refugiados reconhecidos (BRASIL, 2021a, p. 45).

Importante destacar, ainda, que a maior parte das solicitações de refúgio providas da Venezuela ocorrem no Estado de Roraima, responsável pelo recebimento de 66,76% das solicitações até o ano de 2019, segundo dados compilados pela 5ª edição do relatório Refúgio em Números. Em segundo lugar, segundo o mesmo relatório, encontra-se o Estado do Amazonas, responsável por 27,58% das solicitações de refúgio providas da Venezuela. Por fim, em distantes terceiro e quarto lugar, respectivamente, aparecem o Distrito Federal (1,74%) e o Estado de São Paulo (1,57%) (BRASIL, 2020, p. 40).

**Figura 8:** Distribuição relativa dos processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado de venezuelanos analisados, segundo UF de solicitações – 2019.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Conare, 2019.

Referidos números elevados nos Estados de Roraima e do Amazonas se explicam por questões geográficas óbvias, tendo em vista fazerem fronteira com a Venezuela. No Estado de Roraima, especialmente, o elevado fluxo de entrada de venezuelanos chegou a ocasionar um pedido ao Supremo Tribunal Federal (STF) de fechamento temporário de fronteiras por parte da então governadora Suely Campos (PP), sob a justificativa de que "para resolver os impactos da migração e proteger o povo de Roraima é preciso que a fronteira seja fechada temporariamente" e de que "o desequilíbrio social e econômico que essa forte migração está causando em nosso estado não foi previsto em nenhum tratado internacional" (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

Entretanto, em que pese situações como a exemplificada acima, o Brasil tem feito jus à sua notoriedade como país acolhedor de imigrantes e refugiados, tendo na estratégia de interiorização, um dos três pilares da Operação Acolhida<sup>34</sup>, o pilar para uma recepção, tanto quanto possível, digna e segura de venezuelanos no país (ACNUR, 2021c). Neste sentido, de acordo com dado do ACNUR, o Brasil conta hoje com mais de 260 mil venezuelanos interiorizados (ACNUR, 2021c).

Noutro sentido, em que pese não consistir no escopo principal da presente dissertação, importante salientar, que apesar de à primeira vista tais dados denotarem um espírito de solidariedade e cooperação internacional, em uma análise mais profunda é possível inferir que referidos reconhecimentos podem refletir a adoção, por parte do governo brasileiro, de uma estratégia política para se opor, nos planos doméstico e internacional, a políticas emanadas por Caracas, as quais encontram-se no espectro político-ideológico oposto ao defendido pelo governo em exercício no Brasil. Isso porque, em que pese a situação enfrentada pela Venezuela consistir, sem dúvida alguma, em uma crise humanitária permeada por diversas violações de direitos humanos da população, não se pode deixar de observar o fato de que, ao longo da história, vários outros países passaram e passam por situações semelhantes à da Venezuela, ou até mesmo mais graves, e nem por isso tais situações foram tratadas pelo governo brasileiro em exercício com tamanha prioridade em termos de facilitação e acolhimento de refugiados.

Neste sentido, conforme demonstrado por meio do estudo do outros caso em que o Brasil acolheu um número considerável de refugiados sob o fundamento da grave e

---

<sup>34</sup> A Operação Acolhida foi criada em 2018, pelo governo federal, com o intuito de garantir o atendimento humanitário aos refugiados e migrantes venezuelanos em Roraima, principal porta de entrada da Venezuela para o Brasil. Informações mais detalhadas, como histórico e base legal, bem como notícias sobre a Operação Acolhida encontram-se disponíveis em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>.



generalizada violação de Direitos Humanos, a análise dos dados demonstra, de forma inequívoca, que o acolhimento de refugiados venezuelanos se deu não apenas de forma numericamente superior, como também foi acompanhado de um posicionamento mais contundente no sentido de demonstrar, de forma clara e inequívoca, que a situação na Venezuela decorre dos atos de um governo sem compromisso com o seu povo.

## CONCLUSÃO

A presente dissertação procurou analisar a grave e generalizada violação de Direitos Humanos enquanto causa para o reconhecimento da condição de refugiado, buscando estabelecer a evolução histórico-normativa do instituto nos planos internacional, regional e nacional, como ocorreu a harmonização do instituto nas legislações domésticas brasileira e de outros países da América do Sul, bem como a aplicação prática do instituto no Brasil, por meio das análises dos casos da Síria e da Venezuela.

Neste sentido, buscou-se estabelecer, em primeiro lugar, uma arqueologia da normatização da grave e generalizada violação de Direitos Humanos enquanto causa para o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, por meio da apresentação da evolução histórico-normativa do Regime Internacional para Refugiados, bem como da exposição do tratamento conferido pela Lei Brasileira de Refúgio (Lei n. 9.474/1997) e pelas leis do Paraguai, Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia ao instituto da grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

Instituto recepcionado pela legislação de refúgio brasileira, pelo artigo 1º, III, da Lei n. 9.474/1997 e, posteriormente, por outras leis de refúgio na América do Sul, em consonância com o que se denominou "espírito de Cartagena", o reconhecimento da condição de refugiado com base na grave e generalizada violação de Direitos Humanos representou um importante avanço no sentido de aumentar o escopo de proteção para um maior grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Conforme se demonstrou, a concessão do refúgio com base na grave e generalizada violação de Direitos Humanos está relacionada com o reconhecimento de que todo um grupo de pessoas, e não apenas cidadãos individualmente considerados, se enquadra na hipótese de concessão de refúgio em questão, o que possibilita uma simplificação no procedimento de tramitação dos processos de refúgio de tal grupo de pessoas, sendo possível, inclusive, o "deferimento em bloco", uma vez que passa a existir uma presunção de que aquele grupo se enquadra na condição de refugiado. Conseqüentemente, conforme se evidenciou, o reconhecimento de referida condição gera a possibilidade de que tais pessoas passem a desfrutar de um sistema mais pujante de proteção e integração social.

Todavia, mais do que denotar um espírito de solidariedade internacional, o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos em determinado país demonstra uma oposição explícita do país que reconhece tal condição em relação ao país que tem tal condição reconhecida. Assim, a forma como tal reconhecimento

ocorre, de forma mais contundente ou mais amena, acaba por refletir como o país que reconhece a situação quer se posicionar diante da comunidade internacional em relação às ações perpetradas pelo país que tem a situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos reconhecida.

Neste sentido, com o intuito de evidenciar o argumento acima esboçado, analisou-se o caso da Síria, em que o Brasil, à época, emitiu uma Resolução Normativa desburocratizando a concessão de visto para cidadãos sírios, para que estes pudessem ingressar em território nacional para solicitar refúgio, em comparação com o caso da Venezuela, onde a situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos foi reconhecida pelo governo brasileiro por meio de Nota Técnica, onde se enfatizou de forma inconteste o fato de que o governo venezuelano não estava conseguindo cumprir quatro dos cinco critérios de Cartagena, permitindo, de forma direta e com a dispensa até mesmo de entrevista de elegibilidade, que os venezuelanos que ingressassem no Brasil tivessem suas solicitações de refúgio analisadas e deferidas em bloco.

Desta forma, demonstrou-se que, em que pese o inconteste alto nível de acolhimento, por parte do Brasil, de refugiados de ambos os países, a forma como o governo brasileiro tratou a situação foi diferente em relação aos dois casos analisados, sendo que, no que tange à Venezuela, a ênfase nas atitudes atroz e de violação de direitos do governo do país foi muito maior e mais detalhada, enquanto no caso da Síria foi utilizado um discurso mais genérico, condenando a guerra e a violação de direitos, porém de forma mais amena e focada mais especificamente na situação dos indivíduos que necessitavam de acolhimento.

Conforme se destacou, o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos na Venezuela já gerou o reconhecimento, até o momento, de quase 45 mil refugiados, número sem precedentes na história brasileira, o que corresponde a quase 93% dos reconhecimentos de refúgio com base em tal fundamento, conforme dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Levando-se em consideração, ainda, que o número total de refugiados reconhecidos no Brasil até dezembro de 2020 era de 53.835, reitera-se a expressividade dos números de refugiados venezuelanos em território brasileiro.

Ainda que tais dados possam denotar um espírito de solidariedade e cooperação internacional, há que se chamar atenção, conforme já explicitado, para a possibilidade de que tais dados possam refletir a adoção, por parte do governo brasileiro, de uma estratégia política para se opor, nos planos doméstico e internacional, a políticas emanadas por Caracas, as quais encontram-se no espectro político-ideológico oposto ao defendido pelo governo em exercício no Brasil.

Assim, o intuito da presente dissertação, além de apresentar a evolução histórico-normativa do instituto da grave e generalizada violação de Direitos Humanos e destacar a sua relevância para o Regime Internacional de Refugiados, especialmente na região da América Latina, destacando as necessidades particulares da região no que tange ao acolhimento de refugiados, buscou-se também analisar casos concretos com o escopo de levantar o questionamento, ainda que de forma tangencial, por não ser o intuito precípua do trabalho, acerca da utilização do instituto como ferramenta de política externa para demonstrar desaprovação em relação a determinados governos ideologicamente distantes ou até mesmo opostos.

## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97: a Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiados aos Membros do Grupo Familiar. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 133-144.

ACNUR. Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado. Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1979. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_critérios\\_para\\_a\\_determinação\\_da\\_condição\\_de\\_refugiado.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinação_da_condição_de_refugiado.pdf)>. Acesso em: 02.02.2022.

\_\_\_\_\_. *An Introduction to International Protection: Protecting Persons of Concern to UNHCR*. Genebra: Office of the High Commissioner for Refugees, 2005. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>>. Acesso em: 11.09.2021.

\_\_\_\_\_. Opinião Consultiva sobre a Aplicação Extraterritorial das Obrigações de Non-Refoulement à luz da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967. IN: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano. *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 191-214.

\_\_\_\_\_. *Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo*. Brasília: Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2018. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo\\_ACNUR-2018.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf)>. Acesso em: 10.09.2021.

\_\_\_\_\_. *Histórico*. 2021a. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/historico/>>. Acesso em: 25.09.2021.

\_\_\_\_\_. *Perguntas e respostas*. 2021b. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/>>. Acesso em: 08.09.2021.

\_\_\_\_\_. *Conheça a estratégia que já transformou a vida de 50 mil refugiados e migrantes venezuelanos no Brasil*, 2021c. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2021/04/20/conheca-a-estrategia-que-ja-transformou-a-vida-de-50-mil-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-no-brasil/>>. Acesso em: 30.01.2022.

AGAMBEN, Giorgio. Al di là dei diritti dell'uomo. In: \_\_\_\_\_. *Mezzi senza fini: note sulla politica*. Torino: Bollati Boringhieri, 1996, p. 20-29.

AGÊNCIA BRASIL. *América Latina detalha Plano de Ação mais amplo de ajuda a Refugiados*, 2014. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/america-latina-adota-plano-de-acao-mais-amplo-de-ajuda-refugiados>>. Acesso em: 29.01.2022.

\_\_\_\_\_. *Roraima pede ao STF fechamento da fronteira com a Venezuela*, 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/roraima-pede-ao-stf-que-determine-fechamento-da-fronteira-com-venezuela>>. Acesso em: 30.01.2022.

ALMEIDA, Alessandra Jungs de; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. O “espírito de Cartagena” e a política brasileira de refugiados. *Revista Perspectiva*, v. 8, n. 15, p. 123-142, 2015. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/71249/40448>>.

ANDRADE, José Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica 1921-1952*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2006.

BARICHELLO, Stefania Egenia; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, 2014. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/download/2997/2486>>. <https://doi.org/10.5102/uri.v12i2.2997>

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. *Revista Forced Migration*, ed. 35, 2010. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/disability/FMR35brasil.pdf>>.

BASTOS, Julia pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro? *Derecho y Cambio Social*, 2018. Disponível em: <[https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/VENEZUELA\\_EM\\_CRISE.pdf](https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf)>. Acesso em: 10.01.2022.

BRASIL. Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare. *Diário Oficial da União*, Brasília: Poder Executivo, 06.11.1998.

BRASIL, 2013. Resolução Normativa CONARE n. 17 de 20 de setembro de 2013. *Diário Oficial da União*, Brasília: Poder Executivo, 24.09.2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Após a solicitação*. 2018a. Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/apos-a-solicitacao>>. Acesso em: 12.09.21.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Conare*. 2018b. Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>>. Acesso em: 06.09.2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Nota Técnica n. 3/2019/CONARE\_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ PROCESSO N. 08018.001832/2018-01 INTERESSA DO: COMITÊ NACIONAIS PARA OS REFUGIADOS – CONARE – ESTUDO DE PAÍS DE ORIGEM – VENEZUELA*. 13.06.2019a. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/news/coll ective-nitf-content-1564080197.57/sei\\_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf/@@download/file](https://www.justica.gov.br/news/coll ective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf/@@download/file)>. Acesso em 02.09.2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Nota Técnica n. 12/2019/CONARE\_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ PROCESSO N. 08018.001832/2018-01 INTERESSA DO: COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE – ESTUDO DE PAÍS DE ORIGEM – VENEZUELA – ADITAMENTO*. 03.12.2019b. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/pdfid/5e349d774.pdf>>. Acesso em 02.09.2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Nota Técnica n. 17/2020/CONARE Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ PROCESSO N. 08018.001832/2018-01 INTERESS ADO: COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE – ESTUDO DE PAÍS DE ORIGEM – VENEZUELA*. 25.08.2020. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/seus-direit os/refugio/anexos/S EI\\_08018.001832\\_2018\\_012.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direit-os/refugio/anexos/S EI_08018.001832_2018_012.pdf)>. Acesso em: 05.09.2021.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Justiça e Segurança Pública*. Refúgio em Números. 6ª Edição. Brasília: MJSP, 2021a. Disponível em: <[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios\\_conjunturais/2020/Refugio\\_em\\_Numeros\\_6a\\_edicao.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/2020/Refugio_em_Numeros_6a_edicao.pdf)>. Acesso em: 18.10.2021.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Justiça e Segurança Pública*. Prorrogada até 2022 análise simplificada dos processos de reconhecimento da condição de refugiados venezuelanos, 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/prorrogada-ate-2022-analise-simplificada-dos-processos-de-reconhecimento-da-condicao-de-refugiados-venezuelanos>>. Acesso em: 28.01.2022.

CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-12, 2005. Disponível em: <[http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view File/286/274](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/File/286/274)>. <https://doi.org/10.5102/uri.v3i2.286>

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados 20 anos depois. In: SILVA, César Augusto (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: UFGD Editora, 2012, p. 13-32.

CÍCERO, Pedro Henrique de Moraes. 2015. *O rentismo petrolero e seus impactos para a política externa venezuelana (1927-2013)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas, 2015.

DEMANT, Eva. *30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica*. Agenda Internacional, 2013, 20.31: 131-140

EUROPEAN COMMISSION. Migration and Home Affairs. *Prima Facie Refugee*. 2021. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/prima-facie-refugee\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/prima-facie-refugee_en)>. Acesso em: 27.09.2021.

EXAME. *5 pontos para entender a crise na Venezuela*, 2019. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/5-pontos-para-entender-a-crise-na-venezuela/>>. Acesso em: 31.01.2022.

FELIX, Ricardo Burrattino. Breves Comentários às Resoluções Normativas do CONARE. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 257-272.

FERNANDEZ, Jaime Esponda. La tradición latino-americana de asilo y la protección internacional de los refugiados. In: FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo e la protección internacional de los refugiados en América Latina*. San José: Editorama, 2004, p. 79-125.

GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

HATHAWAY, James. C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. *Harvard International Law Journal*, Boston, v. 31, n. 1, p. 129-147, 1990.

HOLZHACKER, Vivian. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 121-132.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KRASNER, Stephen D. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/b9xbgR49ZTvbzLq5RKFZrDg/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02.02.2022. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200008>

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEAL, Edson Pereira Bueno. *Venezuela – Governo Nicolás Maduro – 2013 a abril de 2016*. LEVSaraiva, 2016.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT; Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 215-226

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para Venezuelanos: do "Rótulo" da Autorização de Residência Temporária ao do Refúgio (2017-2019). *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, dez. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/remhu/a/y9fvzbb4ZHptYRRqSqPgKsz/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15.09.2021. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006009>

MRE. Parceria entre Brasil e ACNUR para concessão de vistos a pessoas afetadas pelo conflito na Síria. 2016a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/12016-parceria-entre-brasil-e-acnur-para-concessao-de-vistos-a-pessoas-afetadas-pelo-conflito-na-siria>>. Acesso em: 30.01.2022.

MRE. Discurso do Senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes. 2016b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14755-discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-19-de-setembro-de-2016>>. Acesso em: 28.01.2022.



NICOLAU, Paola Cristina. *Harmonização de Normas e Procedimentos de Refúgio no Mercosul*. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal de Grande Dourados. Dourados, 2018.

PASCHOAL, Gustavo Henrique. *Trabalho como Direito Fundamental e a Condição de Refugiado no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2012.

PEREIRA, Alexandre Barbosa. Os usos e abusos políticos do refúgio. *Nexo Jornal*, 15.02.2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/Os-usos-e-abusos-pol%C3%ADticos-do-ref%C3%ADgio>> 2020. Acesso em: 20.09.2021.

PLATAFORMA R4V. *Refugiados y Migrantes de Venezuela*, 2022. Disponível em: <<https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>>. Acesso em: 05.02.2022.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime Internacional para Refugiados: Mudanças e Desafios. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6H5HTgLSFhc5VpTKnRbvzrd/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 18.09.2021. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000300003>

SANTOS, Gabriel Antônio Cremer dos. *Sistema de Proteção aos Refugiados e Mercosul: Análise de Conformidade Legislativa e Compromissos Conjuntos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2020.

SILVA, Gabriela Santos da; FERNÁNDEZ, Thaís Dutra. O acolhimento de Refugiados sírios e o discurso adotado internacionalmente: uma análise comparativa entre o Brasil e a França. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 26, n. 10, p. 66-83, Mai./Ago. 2020. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2020.v26i10.4606>

SOUZA, Sérgio Henrique Leal de; HILDEBRAND, Cecília Rodrigues Frutoso; BECK, Jucineide Carvalho da Silva. Direito Internacional dos Refugiados. *Revista de Direito*, vol. XI, n. 13, 2008, p. 137-154.

TOMLISON, F., EGAN, S. From marginalization to (dis)empowerment: organizing training and employment services for refugees. *Human Relations*, 55(8), 2002, p. 1.019-1.043. <https://doi.org/10.1177/0018726702055008182>

UNICEF. *Crise Migratória venezuelana no Brasil*, 2019. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>>. Acesso em 02.02.2022.

VASCONCELLOS, Ricardo Rocha de. *A situação da Síria frente à Ordem Jurídica Internacional*, 2018. Disponível em: <<http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/bitstream/prefix/3940/1/SitSiriaOrdemJurInternacional.pdf>> Acesso em: 31.01.2022.

### **Documentos Internacionais:**

ACNUR. *Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, 1951.

\_\_\_\_\_. *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*, 1954.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados*. Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, 1967.

\_\_\_\_\_. *Declaração de Cartagena*. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, 1984.

\_\_\_\_\_. *Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*. Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, 2004.

\_\_\_\_\_. *Declaração do Brasil, Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe*, 2014.

LEAGUE OF NATIONS. *Arrangements relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees of 30<sup>th</sup> June*, 1928.

MERCOSUR. *Declaración del Rio de Janeiro sobre la Institución del Refugio*, 2000.

MERCORUR. *Consenso de Buenos Aires*, 2003.

### **Legislação:**

ARGENTINA. Ley n. 26.165 de 08 de novembro de 2006. *Ley general de reconocimiento y protección al refugiado*. Buenos Aires, 2006.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília: Poder Executivo, 23.12.1997.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 1.936-A. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília: Ano LII, n. 046, 21.03.1997.

BOLÍVIA. Ley n. 251 de 20 de junio de 2012. *Ley de protección a personas refugiadas*. La Paz, 2012.

CHILE. Ley n. 20.430 de 15 de abril de 2010. *Establece disposiciones sobre protección de refugiados*. Santiago, 2010.

PARAGUAI. Ley n. 1.938 de 02 de julio de 2002. *Ley general sobre refugiados*. Asunción, 2002.

URUGUAI. Ley n. 18.076 de 19 de diciembre de 2006. *Derecho al refugio y a los refugiados*. Montevideo, 2006.