Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS
Vol. 15 Nº 30, Jan - Jun de 2023
Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Panorama Histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil no marco dos 25 anos da Lei 9.474/97

Historical Overview of International Refugee Law in Brazil in the framework of the 25 anniversary of Law 9.474/97

Liliana Lyra Jubilut[*]
João Carlos Jarochinski Silva[**]
Ana Carolina Contin Kosiak[***]

Resumo: A partir de diálogo com o contexto e histórico internacionais e nacionais e da adoção de uma ótica protetiva à pessoa humana; destacando os principais acontecimentos para o estabelecimento do cenário contemporâneo de proteção a pessoas refugiadas no Brasil, e privilegiando a posicionalidade brasileira nos recortes e análises temporais, e questões normativas e institucionais, o presente artigo busca traçar um panorama histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil, no marco do 25º aniversário da Lei 9.474/97, base da proteção a pessoas refugiadas no país. São três as

[*] Mestre e Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo e tem LL.M. em International Legal Studies pela NYU School of Law. É Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, onde coordena a Cátedra Sérgio Vieira de Mello em parceria com o ACNUR e o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades. Foi Visiting Scholar na Columbia Law School e Visiting Fellow na Refugee Law Initiative da University of London, e teve experiências acadêmicas na University of Oxford e na Harvard University. É membro do Migration Research Leaders Syndicate da OIM, é Migration Research and Publishing High-Level Adviser da OIM, é Co-Chair (Co-presidente) da Global Academic Interdisciplinary Network (GAIN) do Pacto Global para Refugiados. Trabalha com a temática das pessoas refugiadas desde 1999.
[**] Diretor do Centro de Ciências Humanas (CCH/UFRR) e Professor Adjunto na Universidade Federal de Roraima (UFRR) do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF) - orientador de mestrado; Pós-doutor pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) vinculado ao Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO); Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) com ênfase em Relações Internacionais e período sanduíche no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT/UL); Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS); Especialista em Filosofia pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP); Advogado graduado pela Faculdade de Direito de Sorocaba (FADI); Bacharel e Licenciado em História pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Pesquisador colaborador junto ao NEPO/Unicamp (2020). Foi Research Fellow junto ao Center of Latin American & Latino Studies da American University em Washington D.C. (2019-2020) e Investigador Visitante no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC) (2015-2016).
[***] Mestre e Graduada em História, pela Universidade Federal do Paraná, Mestranda em Direito (Mestrado Profissional) e Graduada em Direito, pela Universidade Positivo. Professora dos Cursos de Direito e Pedagogia da Universidade Positivo. É membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos. Trabalha com a temática das pessoas refugiadas desde 2016.

contribuições que se busca: a consolidação e sistematização deste panorama histórico, o apontamento das convergências e dos afastamentos da prática nacional em relação à internacional, e a análise dos avanços do Direito Internacional dos Refugiados, sobretudo, no Brasil; pois acredita-se serem importantes ferramentas para a compreensão do engajamento do Brasil com o tema a qual pode auxiliar na proteção às pessoas que buscam refúgio no país.
Palavras-chave: Pessoas Refugiadas. História. Brasil. Lei 9.474/97. Proteção. Refúgio.

Abstract: From a dialogue with the international and national context and history and adopting a human beings protective lens, highlighting the main facts for the establishment of the contemporary scenario of refugee protection in Brazil, and privileging the Brazilian positionality in the historical time and analysis, as well as normative and institutional aspects, this text aims to draw a historical panorama of International Refugee Law in Brazil in the 25th anniversary of Law 9.474/97, the base of refugee protection in the country. Three contributions are sought: the consolidation and systematization of this historical panorama; the presentation of convergences and distancing of the national practice in relation to the international, and the assessment of the advancements of International Refugee Law, in particular in Brazil, as it is believed that they are important tools for the understanding of the engagement of Brazil with the issue that can assist in the protection of persons who seek refuge in the country.
Keywords: Refugees. History. Brazil. Law 9.474/97. Protection Refuge.

Introdução

Em 22 de julho de 1997 foi adotada a lei brasileira sobre refúgio, a Lei 9.474/97, que, assim, em julho de 2022 celebrou seu 25º aniversário. Tal normativa deu início à estrutura contemporânea de proteção a pessoas refugiadas no Brasil; a qual, em janeiro de 2023, protegia 75.725 pessoas de 121 nacionalidades diferentes como refugiadas (BRASIL, 2022a). Em face destes números de proteção de seres humanos e nessa data comemorativa torna-se relevante traçar um panorama da história do Direito Internacional dos

Refugiados no Brasil a fim de que as lições extraídas da sistematização do mesmo auxiliem na proteção das pessoas refugiadas no Brasil.

Para tanto, além de uma análise dos aspectos nacionais, um diálogo com o contexto e com o histórico internacional se faz necessário, tanto em função de se tratar o refúgio de um instituto internacional por natureza, por seu conceito – uma vez que protege pessoas que tenham bem-fundado temor de perseguição em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social ou, no caso da América Latina, que fujam de uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, desde que estejam fora de seu país de origem ou de residência habitual, ou seja, desde que exista a extraterritorialidade –, e por sua normativa – já que as bases atuais universais de proteção se encontram na Convenção sobre o Status de Refugiado de 1951 (Convenção de 51) e no Protocolo sobre o Status de Refugiado de 1967 (*Protocolo de 1967)*; quanto pelo fato daqueles influenciarem diretamente as normativas e práticas nacionais (inclusive as do Brasil), seja estimulando convergências, seja destacando distanciamentos em função de opções políticas e jurídicas.

Nesse sentido, a partir da adoção de uma ótica protetiva fundada no Direito Internacional dos Refugiados e nos Direitos Humanos, baseando-se em pesquisa bibliográfica e normativa, o presente texto objetiva contribuir para a construção deste panorama histórico. Delineia-se essa construção de modo cronológico, destacando-se os principais acontecimentos para o estabelecimento do cenário contemporâneo de proteção a pessoas refugiadas no Brasil, e privilegiando-se a posicionalidade brasileira nos recortes temporais (ou seja, uma temporalidade brasileira na análise histórica), e questões normativas e institucionais. No caso do Brasil, na parte mais recente do panorama histórico, também se privilegiam grupos migratórios que impactaram a estrutura protetiva nacional, e a questão cronológica aparece dentro de cada um dos três eixos identificados como compondo a Lei 9.474/97.

A construção desse panorama apresenta duas vertentes: internacional e interna. Naquela se constrói um panorama do Direito Internacional dos Refugiados dialogando com acontecimentos no/do cenário internacional e a conduta internacional brasileira, e apontando os reflexos que essas duas vertentes tiveram sobre a questão das pessoas refugiadas no país. Nesta se

estabelece o recorte a partir das ações internas, dos acontecimentos nacionais do Direito Internacional dos Refugiados. Com isso objetiva-se construir um panorama histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil em todas as suas faces. Para tanto inicia-se com um panorama histórico internacional do Direito Internacional dos Refugiados já estabelecendo um diálogo da construção da proteção nacional com esse. Passa-se, na sequência, a tratar da estrutura contemporânea de proteção a pessoas refugiadas no Brasil, dividindo-se a mesma no período anterior à Lei 9.474/97 e nos 25 anos seguintes. Nessa etapa busca-se destacar as convergências e os afastamentos da prática nacional em relação à internacional, sendo essa uma das três contribuições do presente texto para a temática.

Ao lado dessa contribuição, em todo o texto analisam-se os avanços do Direito Internacional dos Refugiados em geral, mas, sobretudo no Brasil, a partir deste panorama histórico, focando-se na garantia da maior proteção possível às pessoas refugiadas, uma vez que se trata de objetivo tanto deste ramo do Direito como dos Direitos Humanos , ou seja, dos dois referencias teóricos adotados por esse texto. Essa é a segunda das três contribuições deste artigo para a temática. A terceira contribuição é a própria consolidação e sistematização do histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil, o que por si só, e de uma perspectiva de história do Direito, já pode constar como justificativa para o presente texto.

1. Panorama histórico internacional do Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil

Como mencionado, o refúgio é um instituto internacional por natureza, tanto em termos de sua conceituação quanto de sua construção normativa. Esta se dá por meio do Direito Internacional dos Refugiados, uma das três (ou quatro, caso se inclua o Direito Internacional Penal) vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana, ao lado do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT; MONACO, 2010, p. 87). O Direito Internacional dos Refugiados se ocupa da regulamentação de uma das

formas de efetivação do direito de asilo (JUBILUT, 2007, p. 35-42)[1], consagrado universalmente no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948[2], mas presente na história da Humanidade desde a Antiguidade (JUBILUT, 2007, p. 35).

O refúgio aparece internacionalmente e se converte em "fenômeno de massa" (AGAMBEN, 1996, p. 20-29) em resposta aos deslocamento massivo de pessoas provocados pela Revolução Russa de 1917 (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 33), pela Primeira Guerra Mundial[3], e também de eventos ocorridos no período pós-Primeira Guerra Mundial, como o fim de impérios (além do Russo, o Austro-Húngaro e Otomano (AGAMBEN, 1996, p. 20-29) e os tratados de paz que rearranjaram as configurações territoriais na Europa (AGAMBEN, 1996, p. 20-29). Tais eventos e os deslocamentos que dele derivaram impeliram os Estados a pensar em um instrumento de efetivação do direito de asilo com maior força obrigatória do que o asilo político, uma vez que esse se caracteriza pela discricionariedade de sua concessão (JUBILUT, 2007, p. 49). Surgiu, então, o refúgio, um instituto jurídico com hipóteses claras de aplicação obrigatória, com abrangência maior do que a questão política (como visto englobando também as questões de raça, religião, nacionalidade e grupo social), com princípios e normas internacionais (inclusive a partir da 2ª Guerra Mundial com um órgão de fiscalização de sua adequada proteção – o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)), das quais derivam obrigações para os Estados (JUBILUT, 2007, p. 49-50).

A mobilidade humana que durante o século XIX esteve associada às dinâmicas de definição de critérios de propriedade e mão de obra decorrentes da segunda fase da Revolução Industrial, além da consolidação de Estados Nacionais, como foram os casos alemão e italiano (HOBSBAWM, 1988), passaram a ter na desestruturação dos grandes impérios europeus um fator de expulsão e de desestruturação de autoridades nacionais que se vinculassem do

[1] A outra forma de efetivação do direito de asilo é o asilo político, subdividido em asilo territorial e asilo diplomático. Para mais sobre o tema cf. JUBILUT, 2007, p. 37 e ss.
[2] Art. 14, Declaração Universal dos Direitos Humanos: "Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países".
[3] Segundo Hannah Arendt, a Primeira Guerra "foi uma explosão que dilacerou irremediavelmente a comunidade dos países europeus, como nenhuma outra guerra foi capaz" e que culminou "na migração de densos contingentes humanos que não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma (ARENDT, 1989, p. 300).

ponto de vista de nacionalidade com grandes levas de pessoas em circulação, o que fez com que o tema começasse a se tornar mais debatido e relevante na seara internacional (LOESCHER, 1993)

Ao final da Primeira Guerra Mundial, o tema da proteção das minorias étnicas ganhou mais espaço no Direito Internacional e foram celebrados os Tratados de Minorias (ONU, 2001) a fim de protegê-las. Entretanto, com a deterioração da situação econômica global, muitos Estados europeus passaram a introduzir leis de desnaturalização de seus próprios cidadãos, definindo "amplas categorias de pessoas como pertencentes aos Estados-nação" (LOESCHER, 1993, p. 34) e relegando outras "à condição de estranhos e alienígenas que ameaçavam a coesão cultural e nacional" (LOESCHER, 1993, p. 34). Houve um reconhecimento formal de que milhões de pessoas viviam fora da proteção legal e normativa, e necessitavam de garantia adicional de seus direitos (ARENDT, 1989, p. 300).

Mais do que isso, Estados passaram a efetivamente retirar proteção utilizando, por exemplo, da prática da desnaturalização em massa. A Rússia, por exemplo adotou tal prática, baseada em motivos políticos entre 1921 e 1922 (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 36). A partir desses movimentos estatais, houve uma crescente preocupação em relação ao alto número de pessoas que fugiam do território da recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1923). Essa fuga tinha como justificativa a perseguição que ocorria no território russo, tanto pela situação política e econômica gerada pela Revolução Bolchevique; quanto pelo enfraquecimento das forças antibolchevique; pela fome; e pelo fim da resistência dos russos que se opunham ao comunismo (JUBILUT, 2007, p. 73).

O instituto do refúgio surge como forma de enfrentar essas questões. O aparecimento do instituto do refúgio é o marco do início do Direito Internacional dos Refugiados no plano internacional, cujo panorama histórico passa-se a traçar, privilegiando-se, contudo, como mencionado, uma temporalidade brasileira nessa construção do refúgio no contexto global, a fim de melhor propiciar um diálogo com a proteção nacional e seu panorama histórico. Também se privilegiam as questões normativas e institucionais.

Institucionalmente o início do Direito Internacional dos Refugiados ocorre no âmbito da Liga das Nações (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 31),

com uma preocupação normativa, enquanto a Cruz Vermelha se ocupava da assistência direta (JUBILUT, 2007, p. 73). Aquela culminou com a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos em 1921 (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 39; JUBILUT, 2007, p. 74), que deu início à proteção pelo Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2007, p. 74). A funções desse organismo eram "basicamente três: (1) a definição da situação jurídica dos refugiados[4], (2) a organização da repatriação ou reassentamento dos refugiados e (3) a realização de atividades de socorro e assistência, tais como providenciar trabalho, com a ajuda de instituições filantrópicas" (JUBILUT, 2007, p. 75).

Em 5 de julho de 1922, o *Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos,* foi ratificado, em Genebra por 53 países (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 42). Tal documento foi patrocinado pelo do Alto Comissariado para Refugiados Russos (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 42). Esse acordo não definiu de forma definitiva o conceito de refugiado, mas instituiu o Certificado de Identidade para Refugiados Russos: o "Passaporte Nansen"[5]. Tal documento objetivava estabelecer um status jurídico para as pessoas refugiadas (no caso, russos) (BARICHELLO; ARAUJO, 2014, p. 66), além de funcionar como instrumento de identidade e de viagem (BARICHELLO; ARAUJO, 2014, p. 66).

Em 1924 houve a ampliação da competência deste órgão que passou a se ocupar também dos refugiados armênios. Como resultado normativo desse fato, elaborou-se, neste mesmo ano, o *Plano Relativo à Expedição dos Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios* (JUBILUT, 2007, p. 75), para as aproximadamente 300 pessoas desta nacionalidade que se encontravam em deslocamento forçado, pudessem contar com proteção nos territórios onde se encontravam (Síria, Iraque, Chipre, Palestina, Grécia, Bulgária, e outros países europeus) ao fugirem do genocídio que as vitimava (JUBILUT, 2007, p. 75).

Tal expansão foi continuada em 1927 para abarcar também refugiados assírios, assírios, caldeus, turcos e montenegrinos (JUBILUT, 2007, p. 76).

[4] A palavra "refugiado" será utilizada neste texto a fim de se referir ao status jurídico desta condição migratória. Sempre que a referência for às pessoas que podem se enquadrar nessa condição, mas que não necessariamente já foram reconhecidas como tal pelo Direito, buscará se utilizar expressões que considerem as questões de gênero (como "pessoas refugiadas").
[5] A atuação de Fridtojf Nansen, Delegado do Governo da Noruega na Liga das Nações, foi muito significativa para o desenvolvimento institucional do refúgio, o tratamento das pessoas refugiadas, e para a sensibilização da comunidade internacional acerca do tema.

Entre essas datas, um avanço normativo foi a adoção em 1926 do Acordo para a Expedição de Certificado de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios (JUBILUT, 2007, p. 76). Esse também foi o ano que o Brasil deixou a Liga das Nações (GARCIA, 2000), afastando-o dos debates que ocorriam no âmbito daquela Organização Internacional.

Ainda no âmbito da Liga das Nações, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, com seu mandato expandido, foi substituído em 1930 pelo Escritório Nansen para os Refugiados (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 68), órgão responsável pela adoção da Convenção de 1933 (JUBILUT, 2007, p. 76) que inicia a positivação do Direito Internacional dos Refugiados e consagra seu princípio basilar, o *non-refoulement* (ou não devolução) (JUBILUT, 2007, p. 76), pelo qual os Estados estão proibidos de retornar alguém para um local em que sua vida, segurança ou liberdade estejam em risco[6]. O *non-refoulement* já aparecia de forma embrionário no Direito Internacional dos Refugiados desde 1928 (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 55) uma vez que os *Arrangements relating to the legal status of Russian and Armenian refugees of 30 June 1928* recomendavam que a expulsão de determinada pessoa fosse suspensa, ou não realizada, caso o refugiado não reunisse condições legais para adentrar o país para onde se daria a condução (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 55).

Contudo, com a Convenção de 33 o *non-refoulement* se solidifica e se amplia (BARICHELLO; ARAUJO, 2014, p. 68), sendo esse um dos legados deste documento, ao lado da continuidade dada à essência de proteção aos refugiados, isso pois não houve qualquer restrição na qualificação dos refugiados, uma vez que a utilização da expressão "assimilados" abriu possibilidades maiores do que o até então concebido (BARICHELLO; ARAUJO, 2014, p. 68).

A partir de 1936 a questão judaica passou a figurar na agenda institucional da Liga das Nações com a criação do *Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha* (JUBILUT, 2007, p. 77), o qual, dois anos depois, passou também a se ocupar de refugiados judeus vindos da Áustria.

[6] *O non-refoulement* está atualmente consagrado no artigo 33 da Convenção sobre o Status de Refugiado, em que se lê: "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".

Vale ressaltar que as perseguições na Alemanha não se limitavam a judeus, mas aconteciam também diante de outras populações minoritárias, como a cigana, a negra, a LGBTQIA+, e, também, os inimigos políticos. Interessante notar que o Brasil recebeu algumas pessoas de origem judaica que se enquadrariam na condição de pessoas necessitando de proteção, mas, mesmo assim, não possuíam *status* de refugiado (ZWEIG, 2022) e tampouco conseguiram fazer o Estado Novo avançar no sentido de receber mais imigrantes judeus que fugiam do quadro de perseguição que se estabelecia na Europa (ZWEIG, 2022).

Com o *Alto Comissariado para Refugiados Judeus provenientes da Alemanha*, em 10 de fevereiro de 1938, se adotou a *Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha*. Tal documento equipara a situação do apátrida à do refugiado e reitera o princípio de *non-refoulement*, com foco na Alemanha (JUBILUT, 2007, p. 77).

O Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, já ampliado para a Áustria, fundiu-se com o Escritório Nansen para os Refugiados, em 1938, formando-se o *Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados* (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 114; JUBILUT, 2007, p. 77). Sob esse órgão, o Direito Internacional dos Refugiados sofreu uma importante mudança em sua metodologia passando a adotar o critério individual para qualificação de alguém como refugiado não bastando mais o critério coletivo pelo qual bastava ser parte de um dos grupos protegidos pelos órgãos (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, p. 111; JUBILUT, 2007, p. 77). Também sob esse órgão, o Direito Internacional dos Refugiados assistiu ao início da Segunda Guerra Mundial e, praticamente, a paralização da proteção institucional das pessoas refugiadas a partir da Liga das Nações (JUBILUT, 2007, p. 78).

Embora tivesse se envolvido ativamente no estabelecimento da Liga das Nações, o Brasil retirou-se desta Organização como mencionado em 1926, e, em razão disso, esteve excluído do movimento internacional que teve início em favor da proteção das pessoas refugiadas vitimadas pelos acontecimentos ocorridos durante as duas Guerras Mundiais (FISCHEL DE ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 168). O fato de não fazer parte da Organização privilegiou, inclusive, uma política de imigração desprovida de considerações

humanitárias e focada apenas nos benefícios que as pessoas migrantes poderiam oferecer ao país (FISCHEL DE ANDRADE, 2015, p. 155).

Trata-se da continuidade de uma política migratória iniciada no século XIX e que pensava o imigrante como mão de obra, não se atentando às motivações de seu deslocamento (REZNIK, 2020). Isso não significa, entretanto, que o país não tenha recebido nenhum refugiado no período – essas pessoas eram aceitas, desde que atendessem aos requisitos de imigração, e sem esse *status* jurídico de sua condição migratória (KOIFMAN, 2012).

Além disso, a dinâmica de sua política interna levou o Brasil a lidar com a temática das pessoas refugiadas não sob padrões legais internacionais, mas a partir das leis domésticas de colonização e imigração que, em meados da década de 1930, não eram favoráveis aos migrantes (FISCHEL DE ANDRADE, 2015, p. 154). Tal situação perdurou inclusive nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial.

No plano internacional, o Direito Internacional dos Refugiados passou a não ser exclusividade da Liga das Nações em 1938, com a criação do Comitê Intergovernamental para Refugiados (JUBILUT, 2007, p. 78), sob os auspícios dos Estados Unidos (JUBILUT, 2007, p. 78), que patrocinou a adoção da Convenção de Evian (JUBILUT, 2007, p. 78) (que pela primeira vez menciona causas do refúgio e relaciona o reconhecimento de tal status a uma destas (JUBILUT, 2007, p. 78) e que passou a cuidar da temática de modo universal assumindo inicialmente as funções dos órgãos da Liga das Nações após a Segunda Guerra Mundial, e até 1947 (JUBILUT, 2007, p. 78) quando de sua extinção, uma vez que desde 1946 a Organização das Nações Unidas passou a se ocupar do tema (JUBILUT, 2007, p. 78) e em 1947 criou a *Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados* (JUBILUT, 2007, p. 78).

Em todo esse período, que compreende os anos de 1921 a 1947, nota-se que a proteção das pessoas refugiadas no Brasil, no que tange à atuação internacional, foi caracterizado tanto por uma desconexão em relação ao problema, quanto por uma mudança drástica na política de imigração, em que a própria consolidação de uma noção de brasilidade associada a uma percepção do migrante internacional como alguém capaz de gerar tensões políticas, fez com que os órgãos relacionados ao tema da segurança, notadamente o

Ministério da Justiça, se envolvesse no sentido de uma triagem prévia dos interessados em ingressar no Brasil, assim como no acompanhamento de atividades de natureza política e sindical que poderiam ser vistas como potencialmente conflitivas em relação aos interesses governamentais (KOIFMAN, 2012).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional deparou-se com a necessidade de seguir se ocupando em buscar soluções para a questão dos refugiados; até porque se a Primeira Guerra Mundial causou o deslocamento forçado de quatro milhões de pessoas, a Segunda Guerra Mundial criou 40 milhões de refugiados (JUBILUT, 2007, p. 78), muitas das quais ainda se encontravam fora de seus países e sem proteção internacional ao final do conflito. Institucionalmente o foco para tais ações passou a ser a ONU, e inaugurou-se a fase contemporânea do ponto de vista internacional do Direito Internacional dos Refugiados.

A partir de 1945, e em posicionamento contrário ao adotado no período entre guerras, o Brasil estabeleceu, como um de seus objetivos de política externa, participação em várias políticas da comunidade internacional e programas, especialmente aqueles liderados pelo Bloco Ocidental (FISCHEL DE ANDRADE, 2015, p. 158). Uma maneira de fazê-lo foi demonstrar vontade de aceitar o reassentamento de refugiados (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 61). Dessa forma, não só participou iniciativas da ONU, mas também atraiu mão de obra qualificada para seu território (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 61-62) – uma combinação conveniente de princípios humanitários e conveniência política tanto a nível internacional, iniciando a tradição diplomática brasileira de usar sua política para pessoas refugiadas como um ativo de política externa, como nacional (FISCHEL DE ANDRADE, 2015, p. 158).

Em 1946, foi votada a Constituição da *Organização Internacional para os Refugiados* (OIR), com resultado de 18 abstenções, 30 votos a favor e 5 contra (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 63). As abstenções refletiam o desinteresse em se tratar do tema das pessoas refugiadas; enquanto os votos contrários espelhavam o desejo dos países socialistas de evitar que o tema ingressasse na agenda internacional (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 63). A OIR entrou em vigor em 1948. Como funções da OIR podem ser destacadas: identificação, registro e classificação dos refugiados; auxílio e assistência,

repatriação, proteção jurídica e política; transporte e reassentamento; e restabelecimento de refugiados (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 65-69). O tratado constitutivo da OIR trazia, ainda, uma definição mais ampla do termo *refugiado* e colocava sob sua proteção as pessoas "deslocadas internamente", fato inédito no Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2007, p. 79).

Apesar de não ter concluído todas as tarefas a ela designadas, a OIR foi a primeira entidade especializada da ONU a ser extinta (em 28 de fevereiro de 1952) (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 70). Os resultados numéricos baixos em termos do atendimento às pessoas de interesse resultaram do contexto internacional da Guerra Fria e não da incapacidade operacional desta Organização (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 85). O Brasil, nesse contexto, apesar da conveniência da recepção de algumas pessoas refugiadas, não demonstrou maior engajamento prático na questão (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 60-61).

Paralelamente ao processo de encerramento da OIR, em 1949, começou a tomar forma o ACNUR, órgão para o qual foi transferida a proteção das pessoas refugiadas a partir de sua criação (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 70). O Estatuto do ACNUR foi aprovado em 14 de dezembro de 1950, sendo o órgão estabelecido uma vez que 18 dos 42 Estados membros da ONU à época decidiram que a proteção deveria ser realizada pela comunidade internacional como um todo (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 79).

No âmbito da atuação do ACNUR, o marco institucional da proteção moderna às pessoas refugiadas é a mencionada *Convenção de 51*, diploma legal elaborado entre os anos de 1948 e 1951 (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 60-61), cujo texto final aponta que refugiados são as

> pessoas já protegidas pelos órgãos previamente estabelecidos para cuidar do tema"[7], bem como "as pessoas que, em consequência de eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, [na Europa][8] ou fora

[7] Art. 1º, seção A "1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção".

[8] Art. 1º, seção B "1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

> dela, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país, ou que, se não tiver nacionalidade e esteja fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar[9].

Com base nesse texto, verifica-se a existência de reservas geográfica (que limita o conceito a acontecimentos ocorridos na Europa) e temporal (que limita o conceito a acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 195) no documento; aquela opcional e essa obrigatória; o que deriva da percepção da questão das pessoas refugiadas como um problema temporal, decorrente de um momento específico. Essas limitações afastam a temática do cotidiano de países como o Brasil, distantes do contexto europeu.

Apesar disso, ou até mesmo em função disso, o Brasil assinou a *Convenção de 51*, no ano de 1952 (JUBILUT, 2007, p. 171), mantendo as reservas geográfica e temporal e fazendo reservas aos artigos 15 e 17 do texto convencional. A *Convenção de 51* foi recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto-legislativo 11, de 7 de julho de 1960, e promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. É essa data que se considerada como a da ratificação pelo Brasil da Convenção de 51, ou seja, uma década após sua adoção.

Mesmo assim, a preferência do governo brasileiro foi de conceder aos perseguidos não-europeus a condição jurídica de asilado (FISCHEL DE ANDRADE, 2017), utilizando-se, portanto, de um instituto jurídico tradicional

---

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção".

[9] Art. 1º, seção A "2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade".

na América Latina o qual resguarda alto grau de discricionariedade (JUBILUT, 2007) às autoridades brasileiras para receberem ou não pessoas que demandam proteção internacional.

Em função destas limitações e em face do surgimento de novos grupos de pessoas refugiadas que não se enquadravam na definição restritiva da *Convenção de 51*, em especial os provenientes do continente africano, foi adotado o *Protocolo de 67*, também sob os auspícios do ACNUR, que aboliu a reserva temporal, conferindo maior amplitude e abrangência à definição, apesar de não ter discutido qualitativamente a definição de refugiado, mantendo, por exemplo, a limitação da sua caracterização por violações de direitos civis e políticos prevista na Convenção de 51 (JUBILUT, 2007, p. 88).

O Protocolo de 67 foi fundamental para consolidar a proteção às pessoas refugiadas como um direito que procura resguardar situações presentes e futuras, não se atentando mais a um cenário passado. Do ponto de vista diplomático, o fim das limitações temporal e geográfica são bastante significativas em um cenário de Guerra Fria.

O Brasil é parte do Protocolo de 67 tendo o recepcionado pelo Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, e promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972, data a ser considerada como de sua ratificação. Contudo, manteve a reserva geográfica que somente foi alterada em 1989 por meio do Decreto 98.602. Em 1990, o Brasil retirou as reservas aos artigos da Convenção de 51 que havia feito quando da ratificação por meio do Decreto 99.757, comprometendo-se integralmente então com os diplomas internacionais.

Além da queda das limitantes do instituto, após o Protocolo de 67, começaram a ocorrer, regionalmente, ampliações do conceito de refugiado, o que reflete a urgência em responder às respectivas realidades e estabelece importantes precedentes no Direito Internacional dos Refugiados (ARBOLEDA, 2001, p. 83).

Nesse sentido, a Convenção da União Africana de 1969, considera como refugiados não apenas os indivíduos que deixaram seu Estado de origem por causa de perseguição, mas também aqueles que foram forçados a sair devido a agressão externa, a ocupação, a dominação estrangeira, ou a eventos que alteravam seriamente a ordem pública, em parte ou em sua totalidade, em seu

Estado de origem ou nacionalidade (OAU, 1969)[10]. Percebe-se, assim, o reconhecimento da temática das pessoas refugiadas como consequência dos eventos que marcavam a história de boa parte do continente africano naquele momento.

O mesmo ocorreu posteriormente na América Latina, onde a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, expande a definição de refugiado englobando, para além do conceito internacionalmente definido em 1951, quem deixa seu país em função de situações de grave e generalizada violações de direitos humanos – porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçados –, ou 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 (Declaração de Cartagena sobre Refugiados, 1984)[11].

A Declaração de Cartagena foi adotada em função da necessidade de se reavaliar a proteção internacional às pessoas refugiadas em face da grave crise que ocorria na região Centro-Americana, mas também refletiu a preocupação em relação às ditaduras do Cone-Sul, ocorridas nas décadas anteriores (JUBILUT, 2007, p. 104). No Brasil, esse contexto fez com que o primeiro

[10] "1. For the purposes of this Convention, the term "refugee" shall mean every person who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. 2. The term "refugee" shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality. 3. In the case of a person who has several nationalities, the term "a country of which he is a national" shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of which he is a national if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national".

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

escritório do ACNUR fosse instalado no Rio de Janeiro em 1977[12] (JUBILUT, 2007, p. 171), justamente para prestar apoio às pessoas refugiadas da América Latina (JAROCHINSKI SILVA, 2022, p. 18).

Essa ampliação conceitual imbui a aplicação do Direito Internacional dos Refugiados de aproximação com os direitos humanos e permite a ampliação do espaço protetivo humanitário na América Latina (JUBILUT et al., 2020b). Nesse sentido, destaca-se a adoção da definição estendida pelo Brasil, em sua legislação específica sobre a temática, que será analisada posteriormente (item 2.2 do presente texto). O diálogo entre Direito Internacional dos Refugiados e Direitos Humanos encontra-se, assim, presente na própria conceituação do termo *refugiado* na região, mas vai além, abrangendo todos os direitos a serem garantidos às pessoas refugiadas, inclusive nos procedimentos para determinação deste seu *status* (JUBILUT et al, 2020a, p. 131).

Além da ampliação conceitual de refugiado, deste fortalecimento do diálogo com os direitos humanos (o qual também se verifica na atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na temática migratória a partir de 1999)[13] e da ampliação do espaço humanitário na América Latina, a Declaração de Cartagena estabelece um processo revisional, pelo qual a cada dez anos os Estados latino-americanos se reúnem para debater o atual cenário regional e as decorrentes necessidades de proteção para pessoas refugiadas. Desse processo já resultaram três documentos (e planos de ação): a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004, e a Declaração e Plano de Ação do Brasil, de 2014.

A *Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas* traz como inovação a temática das pessoas deslocadas internas, que impactavam a questão migratória na região, sobretudo na Colômbia e o Peru. No caso do Brasil, não se tem até hoje regulamento específico sobre os deslocados internos, ainda que anualmente se vejam números crescentes de pessoas desalojadas ou

[12] Existe controvérsia a respeito da data da abertura do Escritório do ACNUR no Brasil. Alguns autores apontam o ano de 1982 (JAROCHINSKI SILVA, 2022), quando a presença do ACNUR foi oficialmente reconhecida, mas outros autores seguem a data da abertura do escritório ad hoc, em 1977 (JUBILUT, 1977). Apesar da divergência entre os autores, optou-se pela data de 1977 destacando a justificativa para tal diferença.

[13] Para mais sobre a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na proteção às pessoas migrantes cf. JUBILUT et al, 2020a.

desabrigadas por questões climáticas, por exemplo[14], e se tenha na história recente deslocamentos forçados por desastres[15]. A *Declaração e Plano de Ação do Brasil* mais consolida os avanços regionais e a retórica protetiva da América Latina do que propriamente traz novas formas de ação ou obrigações, e por isso, não teve até o momento impacto significativo nas ações brasileiras de proteção às pessoas refugiadas.

De forma oposta a *Declaração e o Plano de Ação do* México não apenas trouxe propostas de ações efetivas de proteção, estabelecendo, por exemplo os programas de cidades solidárias (focado em integração), fronteiras solidárias (focado em desenvolvimento e acesso a territórios seguros) e reassentamento solidário[16], como também impactou o Direito Internacional dos Refugiados no Brasil. Tal impacto ocorre sobretudo na temática do reassentamento, uma vez que a partir desta Declaração se inicia uma nova fase de recebimento de pessoas refugiadas por meio desta solução durável no Brasil, como se verá no item 2.2. do presente texto. Ademais, é preciso destacar que o programa de reassentamento solidário foi uma proposta brasileira (JUBILUT, 2007, p. 202; JUBILUT; ZAMUR, 2018) o que auxiliou a consolidar uma postura de líder regional do país (JUBILUT; ZAMUR, 2018), que vem se formando desde a adoção da Lei 9.474/97, como também se verá no item específico dos avanços nacionais.

Mais recentemente, e a nível global, e não mais regional, três documentos merecem destaque no contexto do Direito Internacional dos Refugiados, uma vez que buscam estabelecer novas diretrizes para uma governança migratória internacional, falando sobre pessoas refugiadas de modo específico, ou sobre migrantes em geral. São eles: a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 2016 – que se apresenta como resposta inicial à denominada "crise dos refugiados" da Europa em 2015, e busca estabelecer estratégias

[14] 61% dos novos deslocamentos registrados em 2018, ou 17,2 milhões, foram desencadeados por desastres. Quase 1.600 eventos de desastres provocaram novos deslocamentos durante o ano, a maioria deles associados a perigos relacionados ao clima. Tempestades, particularmente ciclones tropicais, foram responsáveis pela maioria deles - um lembrete da importância de reduzir os riscos associados à vulnerabilidade e exposição às mudanças climáticas (IDCM, 2019, p. 7-8).
[15] Como é o caso das cidades de Mariana e Brumadinho, no Estado de Minas Gerais, em que foi reconhecida a situação de calamidade pública em razão dos desastres.
[16] Esses programas compõem o terceiro capítulo da Declaração e Programa de Ação do México, com as cidades solidárias aparecendo como o item 1, as fronteiras solidárias como item 2 e o reassentamento solidário como o item 3 deste capítulo.

normativas para a proteção das pessoas refugiadas já no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecendo que a partir dela se buscará a celebração de pactos globais sobre o tema; o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular e o Pacto Global sobre Refugiados, ambos de 2018, aquele desenvolvido desde o início por meio de negociações interestatais e esse a partir do trabalho do ACNUR (JUBILUT et al, 2021, p. 242).

Os Pactos propõem uma atualização da visão sobre instrumentos de governança migratória a fim de adaptá-la aos novos desafios. No caso específico do Pacto Global sobre Refugiados não há a adoção de novos conceitos, mas sim se retoma e fortalece uma visão de proteção integral (ou seja, a conjugação de direitos decorrentes de status migratórios com todos os direitos humanos (JUBILUT; OLIVEIRA, 2008) já presente na Convenção de 51, e se verifica uma valorização do nexo do refúgio e das migrações em geral com o desenvolvimento (JUBILUT; CASAGRANDE, 2021).

No caso do Brasil o relacionamento com esses documentos tem sido anacrônico, isso pois, por um lado, participou da adoção por unanimidade da Declaração de Nova York (JUBILUT et al, 2021, p. 242), e por outro lado votou a favor do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular no final de 2018[17], mas no início de 2019 retirou seu compromisso com o texto (JUBILUT et al, 2021), apontando seu retorno ao mesmo no início de 2023 (BRASIL, 2023). No que diz respeito ao Pacto Global sobre Refugiados, o Brasil participou ativamente dos debates preparatórios inclusive sediando o evento em que a América Latina adotou os 100 pontos de Brasília (ACNUR, 2018) (JUBILUT et al, 2021) – documento com as sugestões da região para o Pacto – e enviando propostas para outros eventos preparatórios.

Pelo exposto verifica-se que no que tange ao relacionamento do Brasil com o cenário internacional do Direito Internacional dos Refugiados ao longo da história há aproximações e afastamentos. Resta analisar como estes impactam na proteção efetivamente concedida pelo país, o que será feito a partir

[17] Merece destaque o esforço de parte da Academia brasileira em destacar a importância da participação brasileira nesses documentos, como comprova o Workshop "Pacto Global para Migração: Aportes da Academia ao Debate", realizado em 2017 e que teve o Núcleo de Estudos de População "Elsa Berquó" da Universidade Estadual Campinas, em parceria com Observatório das Migrações Internacionais da PUC-Minas, como organizadores.

do delineamento do panorama nacional do histórico do Direito Internacional dos Refugiados no próximo item.

2. Panorama Histórico Nacional do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil

2.1. Panorama Histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil antes da Lei 9.474/97

As primeiras pessoas refugiadas a chegarem ao Brasil, não com esse *status* mas com o de "imigrantes comuns", já no contexto do surgimento do instituto do refúgio e do Direito Internacional dos Refugiados foram pessoas da Rússia, que, na década de 1920, fugiram da guerra civil que se seguiu à Revolução Russa de 1917 (FISCHEL DE ANDRADE, 2015, p. 155). Além disso, no final da década de 1930, o Brasil recebeu cerca de 40.000 pessoas refugiadas de origem judaica (FISCHEL DE ANDRADE, 2015, p. 156).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, já no contexto da Guerra Fria, o Brasil participou, como mencionado, de diversas atividades empreendidas pela comunidade internacional relativas à temática do refúgio, como uma das metas de atuação de sua política externa, intensificando sua posição de acompanhar os países do Bloco Ocidental (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 61). Nesse sentido, vários grupos de pessoas, em sua maioria provenientes da Europa Oriental, foram reassentadas no Brasil, novamente com o *status* de imigrantes comuns, já que o país não tinha acedido ainda à Convenção de 51 (FISCHEL DE ANDRADE, 2005, p. 78).

Do período que compreende o pós-Segunda Guerra, até o final da década de 1950, foram reassentadas em território brasileiro, aproximadamente, 46.800 pessoas (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 44). Os marcos temporais podem ser divididos da seguinte forma, com números aproximados: de 1947 a 1951, 29.000 pessoas; de 1952 a 1955, 7.500 pessoas (das quais mais de 37% eram de origem europeia e se encontravam inicialmente em Hong Kong); e de 1956 a 1958, 5.300 pessoas provenientes da Europa (sobretudo da Hungria), além de 5.000 que vieram do Extremo Oriente e do Oriente Médio (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 44).

Logo após a criação do ACNUR, o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) estabeleceu um órgão consultivo sobre o tema, o Comitê Consultivo

para Refugiados; o qual foi reestruturado inicialmente em 1955 dando lugar ao United Nations Refugee Fund (UNREF), e na sequência, em 1958 ao Comitê Executivo (ExCom) (UNHCR, 2001). O Brasil integrou o Comitê Consultivo desde sua criação (UNHCR, s/d) e segue sendo membro agora do ExCom (UNHCR, s/d).

Em 1959 houve a celebração, por parte da ONU e da sociedade civil organizada, do Ano Mundial dos Refugiados. Como contribuição, várias foram as atividades do Brasil, dais quais pode ser ressaltada a decisão de aceitar, por meio da concessão de vistos pelo consulado brasileiro em Hong Kong, mais 700 refugiados de origem europeia que se encontravam no Extremo Oriente (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 47).

Como anteriormente mencionado, em 1961 o Brasil ratificou a Convenção de 51, com a exclusão dos seus artigos 15 e 17, e a manutenção da reserva geográfica (artigo 1º, B.1(a), da Convenção), e, em 1972, ratificou o Protocolo de 1967, em que o governo brasileiro indicou expressamente que retiraria as reservas feitas anteriormente. Entretanto, o Decreto 70.946/72 não fez nenhuma referência expressa à retirada das reservas. Assim, mesmo com o levantamento da limitação temporal, a reserva geográfica foi, na prática, mantida.

Desde o início da década de 1970, o trabalho relacionado ao acolhimento de pessoas refugiadas no país teve o auxílio da sociedade civil, sobretudo de entidades ligadas à Igreja Católica (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 55)[18].

As perseguições políticas levadas a cabo, em particular no Chile (1973-1990), no Uruguai (1973-1985) e na Argentina (1976-1983), em razão dos regimes ditatoriais vivenciados por esses países, fizeram com que muitas pessoas refugiadas buscassem proteção no Brasil (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 99), que também vivia sob uma ditadura (KOSIAK; GONÇALVES, 2020). Diante da quantidade de pessoas advindas dos países do Cone Sul, e do tenso relacionamento existente entre o governo militar e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Conselho da Comissão Brasileira de

[18] O papel das organizações católicas na proteção das pessoas refugiadas no Brasil é tão significativo, que são entidades deste tipo que representam oficialmente a Sociedade Civil no CONARE e, portanto, no tratamento oficial contemporâneo das questões de refúgio no Brasil (como se verá no item 2.3.)

Justiça e Paz (CJP) propôs que fosse feito um pedido formal pela presença do ACNUR no Brasil.

O ACNUR se estabeleceu no Brasil em 1977, mas não foi reconhecida oficialmente pelas autoridades brasileiras como um órgão de Organização Internacional (JUBILUT, 2007), o que prejudicava seu status legal e suas possibilidades de ação. O escritório, inicialmente no Rio de Janeiro, focou suas atividades sobretudo no reassentamento de latino-americanos (JUBILUT, 2007).

Em razão da doutrina de segurança nacional, e de questões de cunho ideológico, o governo brasileiro não tinha interesse em receber pessoas refugiadas da América do Sul (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 56; KOSIAK; GONÇALVES, 2020). A eles, inclusive, não era reconhecido o *status* de refugiado, em função da aplicação da reserva geográfica da Convenção de 51. Nesse sentido, algumas pessoas vindas de Cuba puderam seguir no Brasil, na condição de asiladas[19] (JUBILUT, 2007, p. 173), mas para a grande maioria desta população, a solução encontrada não foi a da legalização da permanência dessas pessoas no território brasileiro, com a concessão de vistos para este fim, mas, sim, seu reassentamento para países como a Suécia, França, Suíça, Canadá, Dinamarca e Países Baixos (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 56).

O tratamento oposto, no sentido da possibilidade de permanência no Brasil, entretanto, foi aplicado a pessoas deslocadas vindas do Vietnã em razão da ofensiva sofrida pelo país após sua invasão e ocupação do Camboja, que chegaram ao Brasil em 1979 (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 57-61; JUBILUT, 2007, p. 173).; e às 50 famílias de pessoas de fé Bahá'í vindas do Irã, onde eram perseguidas por sua religião, que chegaram reassentadas ao Brasil em 1986, sendo aceitas como estrangeiros residentes (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 57-61).

[19] Trata-se de pessoas vindas de Cuba, após a partida de cerca de 125.000 cubanos pelo porto de Mariel[19]. Tal deslocamento deriva do fato de que em 1º de abril de 1980, cinco cubanos, ao invadirem a Embaixada peruana, em Havana, solicitaram proteção ao Peru, o que acabou culminando, em pouco tempo, na concentração de mais de 10.000 cubanos no local. Em resposta à promessa feita por Jimmy Carter, então presidente dos EUA, de que os cubanos que desejassem sair de Cuba seriam recepcionados pelo país norte-americano como refugiados, Fidel Castro liberou a partida daqueles que quisessem sair (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 58).

Do ponto de vista institucional, em 1982, houve o reconhecimento da presença oficial do ACNUR no Brasil, e a determinação de que gozaria dos privilégios e imunidades concedidos às organizações internacionais (JUBILUT, 2007, p. 171 e 174; FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 59). No ano de 1984, às vésperas do fim do regime de exceção, houve mais um avanço em relação à atuação do ACNUR, que deu início aos processos de reassentamento e repatriação de pessoas refugiadas da América Latina (JUBILUT, 2007, p. 174; FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 59).

Com a redemocratização do Brasil, a promulgação da *Constituição Federal* de 1988, e o crescente interesse pelas pessoas refugiadas e pelos direitos humanos em geral, o país e o ACNUR adotaram uma série de medidas em relação ao tema (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 59), sobretudo do ponto de vista institucional e normativo.

O debate constitucional refletiu no tema do refúgio (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 61; FISCHEL DE ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 172), uma vez que reconheceu a dignidade humana como fundamento do Estado brasileiro, e a prevalência dos direitos humanos como princípios norteadores das relações internacionais do Brasil, momento em que também menciona o a concessão de asilo político (BRASIL, 1988).

Em 1989 ocorreu a transferência do escritório do ACNUR para Brasília (JUBILUT, 2007, p. 175), o que reforça e amplia a atuação (inclusive política) da Organização (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 59).

Neste mesmo ano e no seguinte, como visto, o Brasil levantou as reservas assumida ao aderir a *Convenção de 51*; primeiramente em 1989, por meio do Decreto 98.602/89 a reserva geográfica, abrindo a possibilidade para que refugiados, independentemente de seu lugar de origem, pudessem ser reconhecidos como tais; e em 1990, por meio do Decreto 99.757/90, as reservas aos artigos 15 e 17 da Convenção de 51, medida que permitiu aos refugiados gozarem do direito de associação (sem fins políticos nem lucrativos, e aos sindicatos profissionais), em nítido avanço frente ao Estatuto do Estrangeiro (lei 6.815/1980) e de exercerem atividade profissional assalariada – direitos estes já previstos na Constituição de 1988 (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 48). Com isso, ao corrigir a omissão da retirada causada pelos dois decretos anteriores (70.946/72 e 98.602/89), o Brasil estipulou, no plano interno, o

comprometimento integral com os dispositivos da Convenção de 51 (FISCHEL DE ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 175), e com o Direito Internacional dos Refugiados.

Em 1991, foi elaborada a Portaria Interministerial 394, a partir de esforços do ACNUR e dos Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça, a qual ampliou o elenco de direitos dos refugiados e estabeleceu procedimento específico para o reconhecimento do status de refugiado (conhecido pela sigla em inglês RSD[20]) (JUBILUT, 2007, p. 175). Tal procedimento de RSD contava com a atuação do ACNUR entrevistando as pessoas que ingressavam ao país e solicitando ao governo brasileiro o reconhecimento formal do status de refugiado – uma vez que a atuação deste se restringia à liberação da documentação das pessoas refugiadas (BARRETO, 2010, p. 18). A Portaria 394 de 1991 proporcionou um marco jurídico interno mínimo (BARRETO, 2010, p. 18), e criou o embrião do atual procedimento de RSD no Brasil.

A retomada do conflito armado em fins de 1992, em Angola, teve impacto decisivo na transformação da proteção de pessoas refugiadas no Brasil (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 64), e exerceu grande pressão na capacidade de assistência do ACNUR e de seus parceiros operacionais, uma vez que não possuía estrutura para processar todas as solicitações de refúgio que passaram a ser depositadas (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 66-67). Além disso, grande parte dos solicitantes tiveram seus pedidos de refúgio recusados (em razão dos critérios de elegibilidade advindos da Convenção de 51 e do Protocolo de 67), decisão da qual não existia, até então, possibilidade de recurso (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 67).

Diante dessa situação, a solução adotada pelo ACNUR no Brasil para que estas pessoas com necessidade de proteção internacional, que estavam impossibilitadas de retornar ao seu país, e sem uma condição jurídica satisfatória, fossem considerados refugiadas, foi a de introduzir um procedimento recursal, flexibilizando o conceito tradicional de refugiado, e ampliando o acolhimento humanitário de pessoas que fugiram de situações de conflitos generalizados (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 68). Isto é, utilizou-se, a partir de 1992, como fundamento da determinação de elegibilidade a

[20] RSD significa *refugee status determination*.

definição de refugiado baseada na Declaração de Cartagena (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 68), dando início, assim, a implementação de tal documento e, consequentemente, à possibilidade de reconhecimento como refugiado também por grave e generalizada violações de direitos humanos.

Nesse contexto, 600 solicitações de refúgio de pessoas vindas de Angola e 150 do Zaire (mas que vieram ou transitaram por Angola) foram analisadas, ao lado de 25 solicitações de pessoas da Libéria e outras 25 de pessoas da Nigéria, de Guiné-Conakry, da Somália, do Mali e do Iraque (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 66-67).

Com o ingresso de refugiados de Angola, da República Democrática do Congo, da Libéria e da ex-Iugoslávia, que, na maior parte dos casos, advinham de regiões de conflito e foram vítimas de perseguição, notou-se que o apoio oferecido era insuficiente, havendo a necessidade de maior integração das pessoas refugiadas (BARRETO, 2010, p. 18), e de um instrumento normativo mais amplo, e que intensificasse a discussão específica da temática do refúgio (BARRETO, 2010, p. 18).

Assim, após 10 anos do fim da ditadura iniciada em 1964, e com uma dinâmica política que ensejava avanços na área de direitos humanos, teve início o movimento por uma lei nacional para refugiados (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 71-72). Capitaneando tal processo, o ACNUR aproveitou-se (i) de uma relação de confiança com as autoridades nacionais, (ii) do aumento do fluxo migratório de pessoas refugiadas (refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil), (iii) da consequente demanda de respostas mais estruturadas, tanto do ponto de vista jurídico quanto administrativo (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 71-72), (iv) do engajamento da Política Externa em assumir compromissos da área de Direitos Humanos (SATURNINO BRAGA, 2020), para, dessa forma, retomar os esforços de *advocacy* em prol da lei. Seus principais interlocutores foram os Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 71-72).

Ao mesmo tempo em que se engajava internacionalmente na pauta, no âmbito interno, entidades vinculadas ao tema[21], além do próprio ACNUR, faziam a sensibilização de setores do governo e do Poder Legislativo sobre a

[21] Em sua maioria de vinculação religiosa.

importância da temática e da necessidade estabelecer uma definição ampliada de pessoa refugiada, no que foram bem-sucedidos (FISCHEL DE ANDRADE, 2017).

Como ápice deste processo em 22 de julho de 1997, foi sancionada a Lei 9.474, que pode ser considerada a primeira legislação abrangente dedicada a este tema na América Latina (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 170).

2.2. Panorama Histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil a partir da Lei 9.474/97

A Lei 9.474/97 é um marco para compreender e analisar o tratamento dado às pessoas refugiadas no Brasil, e representa tanto o pilar do regime protetivo das pessoas refugiadas no Brasil, como o início da fase contemporânea de proteção a essas pessoas no país. O ineditismo desse marco legislativo também compreende o fato de ser um diploma legal exclusivo sobre o tema dos refugiados (BARRETO, 2010, p. 18-19).

É possível compreender que a Lei 9.474/97 possui três eixos centrais: 1) o estabelecimento do conceito de refugiado no Brasil, e os direitos decorrentes de tal status, 2) a determinação de que se buscarão soluções duráveis para as pessoas refugiadas, e 3) a afirmação de que políticas públicas serão parte da atuação do Brasil na proteção de pessoas refugiadas. O primeiro eixo engloba tanto a definição conceitual de "refugiado" quanto o procedimento de RSD a fim de fazer tal determinação no caso concreto, estando presente nos artigos 1 a 3, 7 a 20, 23 a 32 e 38 a 41, com os direitos expressos nos artigos 4 a 6, 21 e 22, 33 a 37. Ou seja, trata-se da maior parte do diploma legal.

Em relação ao conceito, já foi apontada a adoção da ampliação do conceito de refugiado pelo Brasil, desde 1992, o que está em conformidade com o movimento contemporâneo do Direito Internacional dos Refugiados e representa a preocupação com o acolhimento e a proteção.

Segundo o texto normativo, será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: "I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das

circunstâncias descritas no inciso anterior; e/ou III - 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).

A lei brasileira reflete o avanço regional que aproxima ainda mais direitos humanos e refúgio e permite proteger quem busca proteção em função de *grave e generalizada violação de direitos humanos*, ampliando a definição de refugiado para também abarcar pessoas que, apesar de não sofrerem uma perseguição individualizada, são merecedoras da proteção internacional. Tal ampliação é "o maior mérito da lei nacional sobre refugiados, pois, por meio dele, vislumbra-se a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil" (JUBILUT, 2007, p. 191).

Apesar disso, a Lei 9.474/97 não inova nos critérios ligados ao bem-fundado temor de perseguição como base para o refúgio, não avançando em temas como gênero (na proteção das mulheres e de pessoas LGBTI+), idade (sem previsões para proteção específica a idosos ou crianças) e outras vulnerabilidades ou aspectos de diversidade (como a questão das deficiências). Ainda que seja um produto de seu tempo, e tenha sido tida como um modelo para toda a região (JUBILUT, 2006), tais ausências conceituais precisam ser destacadas, pois o pertencimento a um grupo como critério para o reconhecimento da condição de refúgio, pode variar muito a depender da linhagem de quem exerce o governo.

Ainda em seu primeiro eixo, outra inovação presente na Lei 9.474/97 é o estabelecimento do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão encarregado exclusivamente da temática das pessoas refugiadas, a quem compete atuar nos três eixos da Lei. O CONARE é um órgão de deliberação coletiva, composto por membros governamentais e não governamentais, em que o ACNUR tem *status* de "voz sem voto"[22]. Os representantes governamentais fazem parte dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Saúde, do

[22] Art. 14, §1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

Trabalho e Emprego, da Educação e da Polícia Federal[23]. Já os representantes da sociedade civil advêm de ONGs envolvidas na assistência e proteção das pessoas refugiadas. O CONARE é presidido pelo Ministério da Justiça, além de contar com um Coordenador-Geral. Desde 2012 a Defensoria Pública da União tem participação no CONARE, como observador. O mesmo status é concedido à Procuradoria-Geral da República (BRASIL, 2013).

Nessa toada, verifica-se na composição do ACNUR uma estrutura tripartite de proteção, que envolve o ACNUR (comunidade internacional), o governo brasileiro, e a sociedade civil (JUBILUT; APOLINARIO, 2008). O envolvimento da sociedade civil é uma herança e legado dos primórdios da proteção das pessoas refugiadas no Brasil, quando não havia procedimento governamental em vigor e o ACNUR dependia fortemente da sociedade civil para garantir qualquer forma de proteção (JUBILUT; APOLINARIO, 2008, p. 29). Esse caráter tripartite, com ênfase na participação da sociedade civil, é uma característica interessante no contexto brasileiro, pois, ao menos em tese, garante um procedimento de RSD mais democrático e que envolve atores de toda a sociedade e não apenas do governo na busca de se assegurar a proteção integral das pessoas refugiadas (JUBILUT; APOLINARIO, 2008, p. 29) e é exemplo de antecedente de uma abordagem "*whole-of-society*" como preconizada pelos novos instrumentos de governança migratória internacional[24].

Apesar disso, é preciso se destacar o fato de que o CONARE é um órgão dominado pelo Poder Executivo Federal, que muitas vezes adota posicionamentos conforme o interesse governamental (JAROCHINSKI SILVA; CASAGRANDE, 2022a, p. 122), com pouca capacidade de controle e pressão por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, o que talvez seja uma das principais questões a serem enfrentadas em relação ao direito das pessoas refugiadas no Brasil, sobretudo ao se pensar na mesma como uma política de Estado e não de governo.

[23] Art. 14. O CONARE será constituído por: I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá; II - um representante do Ministério das Relações Exteriores; III - um representante do Ministério do Trabalho; IV - um representante do Ministério da Saúde; V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI - um representante do Departamento de Polícia Federal; VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.
[24] Como por exemplo no Pacto Global sobre Refugiados de 2018.

O CONARE seguiu a dinâmica histórica das legislações migratórias brasileiras que sempre privilegiaram órgãos colegiados (REZNIK, 2020), mas, no caso, representa um órgão que expressa a vontade de apenas uma parte da estrutura do Estado brasileiro, a ponto de ter grande parte de suas decisões tomadas por votações por unanimidade ou com o voto contrário da representação da Sociedade Civil[25]. Tal fato é ainda mais relevante quando se percebe uma diminuição crescente da representação da Sociedade Civil na prática tanto no CONARE quanto nos procedimentos de RSD no Brasil, sobretudo a partir de 2018.

Em se tratando da determinação do *status* de refugiado, nota-se que a partir da Lei 9.474/97 há também uma transferência da responsabilidade deste procedimento de RSD ao governo brasileiro, e uma atuação de supervisão, por parte do ACNUR, com a lei determinando a estrutura basilar. Com a adoção da Lei 9.474/97, e, sobretudo, o estabelecimento do CONARE e seu papel na determinação do *status* de refugiado, o ACNUR retirou seu escritório do Brasil em 1998, só retornando em 2004 (JUBILUT, 2007, p. 176).

A Lei 9.474/97 estabelece um procedimento administrativo de RSD a partir da análise de cada caso, individualmente[26]. A partir de 2019, o procedimento de RSD passa a ser feito de forma online por meio do sistema SISCONARE, por determinação da Resolução Normativa 29 do CONARE (BRASIL, 2019, p. 53). Desde a adoção da lei em 1997 o CONARE adotou 33 resoluções normativas a fim de regulamentar o dia-dia do refúgio no Brasil, destas 25 tratam do procedimento de RSD (JUBILUT; PEREIRA, 2022). Ou seja, na prática é o CONARE que está determinando a aplicação do conceito de refugiado no Brasil, a partir da base estabelecida pela Lei 9.474/97, mas a alterando.

De modo geral, e no que tange ao determinado pela Lei 9.474/97, pode-se destacar como pontos positivos do procedimento de RSD no Brasil (i) a participação da sociedade civil (o aspecto mais importante e singular); (ii) a descentralização; (iii) a isenção de custos; e (iv) a democratização do diálogo político e dos esforços futuros (JUBILUT; APOLINARIO, 2008, p. 35). Em

[25] Cf. atas do CONARE.
[26] Para mais detalhes sobre o procedimento e as mudanças históricas no mesmo cf. JUBILUT e PEREIRA, 2022.

contrapartida, tem-se como aspectos carentes de melhorias : (i) a não previsão legal do exercício da participação da sociedade civil e o limitado papel que lhe é reservado; (ii) a desigualdade de RSD dependendo do local de solicitação (presença ou falta de assistência da sociedade civil); (iii) a não atenção às particularidades de necessidade de proteção, relacionadas à questões etárias, de gênero e de diversidade, entre outros; (iv) o custo logístico; (v) os esforços duplos; (vi) a confusão de atores responsáveis na perspectiva do solicitante de refúgio que não conhece o sistema e, portanto, tem dificuldade em compreender o empreendimento tripartite; (vii) a disposição não legal de procedimento de afluxo em massa ou de uma abordagem de emergência; (viii) a prestação não legal de assistência financeira; (ix) a cooptação da sociedade civil e do papel individual desempenhado por seus atores; (x) questões de transparência (JUBILUT; APOLINARIO, 2008, p. 35; JUBILUT; PEREIRA, 2022); e (xi) a estrutura diminuta do CONARE que afeta a capacidade de avaliação das solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, o que gera um enorme passivo desses pedidos para serem analisados (JAROCHINSKI SILVA; CASAGRANDE, 2022b).

Ainda sobre a parte conceitual é importante destacar que em 2006 e 2007 o CONARE e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) adotaram Resoluções (a de número 13 para aquele e a 8 deste) sobre o encaminhamento de casos humanitários que não se enquadrassem na proteção do instituto do refúgio, para que passassem do CONARE para o CNIg, a fim de que outra solução de status migratório fosse encontrada para permitir a estada dessas pessoas no Brasil. Tais Resoluções serão essenciais para práticas protetivas humanitárias para grupos específicos, como se verá na sequência.

No que tange ao segundo eixo da Lei 9.474/97, o de soluções duráveis, verifica-se que este tem por base o título VII deste dispositivo legal, o qual autoriza o Brasil a adotar as três soluções tradicionais usadas pelo ACNUR, quais sejam: a repatriação voluntária (artigo 42), a integração local (artigo 43) e o reassentamento (artigo 44).

A repatriação voluntária consiste no retorno de refugiados reconhecidos no Brasil para seu país de origem, após o encerramento das situações que ensejem a necessidade do refúgio. Como não ocorre de modo corriqueiro ou como política estatal, mas apenas em casos isolados, no Brasil não se mostra

interessante abordá-lo em um panorama histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil.

Já o reassentamento possui histórico de efetivação como uma solução durável para pessoas refugiadas no Brasil. Tal história tem início na fase contemporânea de proteção às pessoas refugiadas no país, em 1999, quando em resposta a busca pelo ACNUR de novos parceiros para realizar reassentamentos, o Brasil firmou o Acordo Marco para o Reassentamento de Refugiados (JUBILUT, 2007, p. 200), documento pelo qual o Brasil se comprometia a se tornar um país que recebe refugiados reconhecidos por outros Estados mas que seguiam com necessidade de proteção ou de integração (não realizada pelo primeiro país de refúgio).

Nesse contexto, em 2002, e depois de um atraso em função dos atentados terroristas aos Estados Unidos de 11 de setembro de 2001 (JUBILUT; CARNEIRO, 2011), chegou ao Brasil o primeiro grupo de refugiados reassentados (JUBILUT, 2007; JUBILUT; CARNEIRO, 2011): 23 afegãos provenientes do Irã e da Índia (JUBILUT, 2007, p. 201). Um ano depois, em 2003, chegou um novo grupo de reassentados, desta vez proveniente da Colômbia (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

Em função do cenário na Colômbia que gerava massivos fluxos de pessoas refugiadas, impactando especialmente para países da América Latina, e do regresso do escritório do ACNUR ao Brasil em 2004, o Brasil, no marco do processo revisional da Declaração de Cartagena, propôs a adoção do programa de reassentamento solidário, propugnando que os países da região se tornassem locais de reassentamento com foco principal no auxílio a populações da América Latina (sobretudo da Colômbia) (JUBILUT, 2007, p. 202; JUBILUT; CARNEIRO, 2011; JUBILUT; ZAMUR, 2017). Tal proposta foi adotada pelos Estados da região e passou a incorporar a Declaração e Programa de Ação do México de 2004 (compondo o item 3 de seu capítulo 3º sobre soluções duráveis).

De 2003 a 2018 o Brasil recepcionou mais de 690 refugiados reassentados (JUBILUT; ZAMUR, 2017, p. 66-67), a grande maioria da América Latina (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). Muito em função do programa de reassentamento em 2005 o Escritório do ACNUR no Brasil passou a ser autônomo, respondendo diretamente à Genebra, e não mais ao Escritório para o

Sul da América do Sul localizado em Buenos Aires (JUBILUT, 2007, p. 176 e 177).

Contudo, como o programa também propunha a adoção da solidariedade como base do reassentamento, em oposição a critérios usados por países desenvolvidos como aproximação cultural ou perspectiva de integração (JUBILUT; ZAMUR, 2018, p. 70-91), outros grupos também se beneficiariam, como, por exemplo, mais de 100 Palestinos que chegaram ao Brasil pelo reassentamento em 2007 (JUBILUT; CARNEIRO, 2011; JUBILUT; ZAMUR, 2017).

O reassentamento, todavia, entra em declínio depois da chegada deste grupo, em função das dificuldades encontradas com o projeto, mas também tanto do início da chegada, primeiramente, de pessoas vindas do Haiti e, depois, da Venezuela ao Brasil, quanto da opção por outras ações na proteção das pessoas refugiadas. Tal tema se relaciona tanto a questão da integração local (a 3ª solução durável), quanto da adoção de políticas públicas (o 3º eixo da Lei 9.474/97, que não é mencionado expressamente por ela, mas é depreendido do exposto no artigo 12, IV, o qual determina que compete ao CONARE "orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados").

Nesse delineamento de um panorama histórico nacional do refúgio no Brasil é preciso destacar os vistos humanitários (até como política pública migratória) e as questões da acolhida às pessoas da Venezuela no país (tema que se relaciona tanto à integração local quanto às políticas públicas).

A prática da concessão de vistos humanitários teve início no Brasil a partir de 2012, quando o governo decidiu adotar os mesmos como forma de facilitar o ingresso de pessoas vindas do Haiti, em função do terremoto de 2010, para o Brasil (JUBILUT et al, 2016).

O fluxo de pessoas do Haiti teve um aumento significativo em função do mencionado terremoto e a consequente piora econômica e social de um Estado já bastante vulnerável. Muitas dessas pessoas vieram em Brasil, ingressando pelas fronteiras amazônicas, talvez em função da prática de barreiras e impedimentos para a mobilidade haitiana que caracterizava os países que tradicionalmente recebiam haitianos, como Estados Unidos e França (MAGALHÃES; BAENINGER, 2016), talvez (ou de forma conjugada) pelo fato

de o Brasil possuir, desde 2004, uma especial vinculação com o Haiti país em virtude das ações realizadas na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

A necessidade de deixar o Haiti se acentuou a ponto de estabelecer algo que foi denominado como migração de crise (BAENINGER; PERES, 2017), e deveria ter sido enquadrada dentro dos parâmetros da grave e generalizada violação de direitos humanos, e, portanto, do refúgio. Entretanto, a autoridade brasileira optou por uma regularização da temática que reconhecia a vulnerabilidade social das pessoas vindas do Haiti em decorrência do terremoto, enquadrando-as nos mencionados casos humanitários e transferindo sua regulamentação para o CNIg, mas não reconheceram seu status como refugiados, apesar de o discurso proferido pelo presidente Michel Temer na ONU em 2016 referi-los como tal.

As pessoas vindas do Haiti foram regularizadas com base em resoluções normativas e portarias interministeriais[27] que são constantemente renovadas, mas que não se estabelecem com um padrão na regularização migratória e nem são pensadas sob parâmetros que contemplam toda a proteção que essa população necessita.

Apesar disso, atualmente, verifica-se que boa parte das pessoas vindas do Haiti que ingressam no Brasil solicita o reconhecimento do status de refugiado (CAVALCANTI et al, 2021), apontando como razão para o tal o fato de esse tipo de documentação ter obtenção mais rápida em relação à documentação de residência temporária, um atrativo já que, muitas vezes, tais documentos serão usados para o prosseguimento de suas trajetórias de deslocamento.

Após o foco nas pessoas vindas do Haiti, nota-se a continuidade dos vistos humanitários no país, bem como sua ampliação. Tais vistos se caracterizam por ser, na prática brasileira, modalidades de vistos criados para um grupo específico de pessoas, em função de um evento determinado, e que inicialmente permite o ingresso no Brasil. A proposta seria a de facilitar a obtenção do visto, uma vez que são exigidos menos requisitos do que para os

[27] Atualmente está em vigor a Portaria Interministerial do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Relações Exteriores de nº 29, de 25 de abril de 2022, cuja validade é até 31 de dezembro de 2022, que segue um padrão de regularização que teve início com as Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) de nº 97 e de nº 102, ambas de 2012, e que vem tendo seu conteúdo renovado ao longo da última década.

vistos tradicionais (JUBILUT et al, 2016), e, com isso, a possibilidade de acessar um território seguro.

Depois do caso do Haiti, foi a guerra na Síria que ensejou a concessão de vistos humanitários pelo Brasil. Em 2013, o CONARE aprovou a concessão de vistos humanitários para pessoas afetadas pelo conflito da Síria (BRASIL, 2013, p. 29), ou seja, não especificamente para uma nacionalidade, mas sim em função de uma situação. Uma vez no Brasil, contudo, essas pessoas necessitam encontrar formas de regularizar seu status migratório e muitos têm solicitado o refúgio. De acordo com dados do CONARE o Brasil contava, até o início de janeiro de 2023 com 3.898 refugiados da Síria (representando 5,37% do total) (BRASIL, 2022a).

Já no contexto da adoção da Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), a qual prevê os vistos humanitários (BRASIL, 2021, p. 146), o Brasil adotou tal medida para dois novos grupos: pessoas do Afeganistão, em função da retoma do poder pelo Talibã em 2021 (BRASIL, 2021, p. 146), e para pessoas da Ucrânia, em função da invasão russa em 2022 (BRASIL, 2022, p. 1). Além de terem seus vistos humanitários fundamentados em lei, apesar de sua implementação ter sido realizada também por meio de resoluções, a proteção a essas pessoas também foi ampliada, pois o próprio visto humanitário já autoriza a residência temporária delas no Brasil (BRASIL, 2021, p. 1).

Outro grupo de pessoas migrantes que impactou recentemente o Direito Internacional dos Refugiados no Brasil foi o de provenientes da Venezuela. A partir do ano de 2015 teve início o aumento do ingresso destas pessoas no Brasil (JAROCHINSKI SILVA; DE ALBUQUERQUE, 2021, p. 48), levando as autoridades a construírem respostas para essa deslocamento intrarregional, o qual é o mais expressiva no território brasileiro, contando com mais de 800 mil ingressos e com a permanência em território brasileiro de mais de 400 mil pessoas, segundo dados divulgados em abril de 2022 (R4V, 2023).

Assim como no caso das nacionalidades anteriormente citadas, o Brasil optou por estabelecer mecanismos de regularização para as pessoas vindas da Venezuela, fora do contexto do refúgio. Em 2017, o CNIg estabelece, à semelhança do que foi feito com as pessoas do Haiti, a Resolução Normativa 129, em que se definiu a possibilidade de autorização de residência em virtude de serem oriundas de um país vizinho ao Brasil que não é contemplado pelo

denominado visto MERCOSUL (decorrente de um acordo entre os membros do bloco e países associados que permite a autorização de residência facilitada para nacionais dos países participantes do compromisso)[28] (JAROCHINSKI SILVA, 2018). Apesar de a Resolução Normativa citar como sua base o fato de ser um país limítrofe com o Brasil, o que em tese beneficiaria nacionais de diversos países, o foco evidente é regular a permanência de pessoas vindas da Venezuela no Brasil. Após a entrada em vigor da Nova Lei de Migração, as autoridades brasileiras optaram por manter a autorização de residência por meio de Portarias Interministeriais[29].

A opção pela autorização de residência foi criticada por vários segmentos, entre eles a Academia (JAROCHINSKI SILVA; JUBILUT, 2018), uma vez que o país reconhecia, por um lado, a vulnerabilidade em que se encontravam as pessoas vindas da Venezuela que aqui ingressavam, e por outro, que se tratava de um movimento migratório forçado que se enquadra nos delineamentos do refúgio; a ponto de estabelecer, já em 2018, uma grande estrutura para gerir a parte de documentação dessa população, oferecer abrigo e estabelecer medidas de integração, como a interiorização[30], por meio da Operação Acolhida (JAROCHINSKI SILVA, 2018), sem, contudo, reconhecer sua condição de refugiados. O próprio ACNUR ampliou significativamente suas estruturas no Brasil em virtude do atendimento a essas pessoas venezuelanas, sejam elas refugiadas, solicitantes ou portadores de outros tipos de regularidade migratória (JAROCHINSKI SILVA, 2022).

Esse quadro só foi alterado em junho de 2019, quando, o CONARE reconheceu que ocorre na Venezuela grave e generalizada violação de direitos humanos[31], e, assim, permitiu seu reconhecimento como refugiados no Brasil. Isso levou ao aumento significativo do número de refugiados no Brasil,

[28] Como a Venezuela não internalizou as normas do bloco sobre essa facilitação de circulação e regularidade, seus nacionais não foram beneficiados por essa ação, a qual foi adotada pelo Brasil de forma semelhante, mas embasada em outro documento normativo.
[29] Atualmente segue em vigor a Portaria Interministerial nº 19 de 23 de março de 2021.
[30] Jarochinski Silva e Albuquerque definem a interiorização como as "ações com o objetivo de realocar a população venezuelana que deseja estabelecer-se em outras cidades brasileiras, aliviando, assim, sua concentração no estado de Roraima. O suporte do Governo é dado à população venezuelana não autossuficiente para custear viagens no país. Antes mesmo da iniciativa da interiorização, já se observava o deslocamento espontâneo expressivo de venezuelanos pelo Brasil" (JAROCHINSKI SILVA, 2018, p. 63-64).
[31] O estudo sobre a Venezuela encontra-se disponível na Nota Técnica nº 3/2019/CONARE (BRASIL, 2019).

chegando-se a dezenas de milhares, com mais de 80% sendo de origem venezuelana (CAVALCANTI et al., 2021). Ao mesmo tempo, verifica-se que o país começa a reconhecer a condição de refugiado em análises de grupo (JUBILUT; JAROCHINSKI SILVA, 2020). Com isso, o Brasil se torna o país com o maior número de refugiados dessa nacionalidade na América Latina (MARTINEZ-MONGE, 2022) – tendo reconhecido 53.485 pessoas como refugiados até o início de janeiro de 2023 (BRASIL, 2022a). Tais fatos conjugados levam o Brasil, a partir do reconhecimento dessa boa prática (UNHCR, 2019), a fazer uso dessa situação como ativo de política externa, a ponto de liderar os processos regionais relacionados à mobilidade venezuelana, como é o caso do Processo de Quito (Proceso de Quito, s/d) e da embaixadora brasileira que foi eleita para ser a *chairperson* do Comitê Executivo (ExCOM) do ACNUR, entre 2020 e 2021 (ACNUR, 2020).

Entretanto, há aspectos que merecem ser problematizados na adoção desse procedimento especial de RSD para pessoas da Venezuela, como o uso de ferramentas de inteligência artificial para recolhimento de dados dos solicitantes, verificação de movimentações feitas por essas pessoas e mapeamento dos pedidos, por meio de critérios difíceis de serem acompanhados para fins de controle sobre essas decisões por parte de terceiros interessados, como pesquisadores e entidades da Sociedade Civil envolvidas no tema (JUBILUT; JAROCHINSKI SILVA, 2020). Outro aspecto bastante problemático é o de pessoas de origem Venezuelana que já possuem algum tipo de autorização de permanência no Brasil e que não têm suas solicitações de refúgio analisadas, não se concedendo, de fato, o direito dessas de acessarem essa proteção, além de, na prática, estabelecer uma equivalência entre autorização de residência e refúgio, que são institutos diferentes, com objetivos diversos e anseios protetivos distintos.

Essa ausência de diferenciação também é percebida na principal ação realizada pelas autoridades brasileiras frente à mobilidade venezuelana: a Operação Acolhida. Esta não estabelece distinção entre refugiados, solicitantes de refúgio e outras pessoas migrantes com autorização para permanência no Brasil, seja em suas ações emergenciais, como o abrigamento, seja em ações focadas na integração, que tem na interiorização sua principal medida, o que traz benefícios como contemplar a todos os que necessitam independentemente

de seu status migratório, mas também não se atentam a aspectos específicos, principalmente protetivos, que a pessoa refugiada deveria receber, em uma dinâmica que pode enfraquecer o instituto do refúgio no futuro (ACNUR, 2022)[32].

Se, por um lado, pode-se entender que o tratamento dado às pessoas vindas da Venezuela pode exemplificar ações de políticas públicas e de integração local, por outro, verifica-se que nas ações mais recentes do Brasil para a proteção de pessoas refugiadas, retomam-se questões da adequada aplicação do conceito de refúgio, algo que parecia superado uma vez que a Lei 9.474/97 completa 25 anos de adoção e de implementação.

Próximo a esta data comemorativa, é preciso destacar a adoção mais corrente pelo Brasil do reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos em determinados países, permitindo o reconhecimento de pessoas destas nacionalidades em grupo. Desde tal reconhecimento para a Venezuela em 2019, o Brasil fez o mesmo para mais 5 Estados: Síria, Iraque e Afeganistão, em 2020, e Mali e Burkina Faso, em 2022. Se, por um lado, tal conduta pode ser vista como uma boa prática protetiva pelo Brasil, e destaca uma tendência de ações de impacto para grupos de pessoas refugiadas; por outro, é necessário verificar se há questões de implementação efetiva da proteção, como as mencionadas para as pessoas da Venezuela, também para estes grupos. Trata-se aqui, tanto da proteção normativa básica, quanto da proteção integral, que vem sendo desafiada –, como o caso da acolhida às pessoas do Afeganistão que acampam em aeroporto de São Paulo demonstra (PATRIARCA, 2023).

Conclusão

O Brasil é comumente apontado como um modelo de acolhida e proteção à população refugiada. No marco dos 25 anos do pilar normativo desta arquitetura protetiva – a Lei 9.474/97 – faz-se relevante traçar um panorama histórico do engajamento do país com o tema, a fim, até mesmo de verificar se tal afirmação tem base empírica.

[32] Destaca-se o fato de que o próprio ACNUR se refere em seus relatórios a venezuelanos, não os associando ao refúgio ou a outra categoria, o que é problemático e enfraquece o instituto protetivo.

Pelo exposto, verifica-se que o Brasil apresentou momentos de aproximação e de afastamento da prática internacional do Direito Internacional dos Refugiados, bem como períodos em que assumiu o protagonismo em propor e adotar medidas inovadoras e de faceta protetiva, inclusive tendo papel de líder regional, mas também em alguns aspectos basilares da proteção deste ramo do Direito, apresentou retrocesso, mesmo em temas que pareciam já consolidados.

São exemplos de afastamentos do Brasil do cenário internacional: a não participação da construção do regime protetivo a partir da Revolução Russa e no entre guerras; o não reconhecimento como refugiados de judeus provenientes da Europa durante e logo após a Segunda Guerra Mundial, e a manutenção de políticas migratórias sem ênfase nas questões humanitárias, tanto no período entre guerras, como no início da Guerra Fria, assim como a recente decisão dos Pactos Internacionais propostos recentemente para tratar da temática da mobilidade humana, que o Brasil retornou esse ano. Por outro lado, podem ser entendidos como momentos de convergência entre a prática nacional e a preocupação internacional com as pessoas refugiadas, a adoção dos documentos universais de proteção (a Convenção de 51 e o Protocolo de 67); a aplicação da definição ampliada da Declaração de Cartagena; o engajamento com o tema do reassentamento, a partir de 1999; e a ampliação e solidificação do diálogo entre direitos humanos e refúgio, a atuação em esforços regionais, como o Processo de Quito.

Em termos de tendências que podem ser depreendidas a partir da sistematização deste panorâmica histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil, duas merecem destaque: 1) a utilização dos temas (e ações) migratórios como ferramenta da política externa brasileira (e de busca de *soft power*); e 2) o papel de liderança ou de poder regional do Brasil (JUBILUT, ZAMUR, 2018) na temática, ilustrado, por exemplo, nos elogios à Lei 9.474/97, na proposta do reassentamento solidário, na adoção de vistos humanitários e no reconhecimento de pessoas da Venezuela como refugiadas.

Por isso, o panorama histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil apresenta muito mais aspectos positivos do que negativos; com as posturas refratárias à proteção parecendo, contudo, derivar muito mais de opções políticas de determinados governos, do que da estrutura do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil,.

Da adoção de normativas (como de uma Lei específica para o tema, que incorpora a definição ampliada de refugiado ao lado da conceituação universal conceitual); de lógicas (como o diálogo constante com os direitos humanos e preocupações humanitárias); a ações protetivas (como o fato de manter suas portas abertas para migrantes em geral, e pessoas refugiadas em especial, na maior parte de sua história), nota-se que o engajamento positivo do Brasil com o Direito Internacional dos Refugiados parece superar os retrocessos; muitos dos quais se verificaram nos últimos anos, na diminuição da participação da sociedade civil no processo, em posturas que diminuem o acesso ao refúgio, na busca de soluções para além do instituto, em casos em que o refúgio deveria ser reconhecido e na ausência de proteções específicas mais desenvolvidas para grupos em situação de vulnerabilidade para além do refúgio, no sentido de se conferir a proteção integral dessas pessoas refugiadas.

Por todo exposto, nota-se que é importante ter sistematizado o panorama histórico aqui traçado para que continue a inspirar no que for positivo e, no que for negativo, possa-se evitar que os eventos se repitam, além do fato de que a compreensão do engajamento do Brasil com o Direito Internacional dos Refugiados possa, efetivamente, auxiliar na proteção às pessoas que buscam refúgio no país.

Referências

ACNUR parabeniza Brasil pela presidência do seu Comitê Executivo. **ACNUR Brasil**, 13 de outubro de 2020. Disponível em: Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/10/13/acnur-parabeniza-brasil-pela-presidencia-do-seu-comite-executivo/>. Acesso em: 15 set. 2022.

AGAMBEN, Giorgio. Al di là dei diritti dell'uomo. In: AGAMBEN, Giorgio. **Mezzi senza ni: note sulla politica**. Torino: Bollati Boringhieri, 1996.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **UNHCR Global Trends 2021**. Copenhagen, 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>. Acesso em: 15 set. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Os 100 pontos de Brasília**. Contribuições da América Latina e do Caribe para o Pacto Global sobre Refugiados. Brasília, 20 de fevereiro de 2018. Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: <https://www.acnur.org/publications/pub_crrf/5b58eda34/os-100-

pontos-de-brasilia-contribuicoes-da-america-latina-e-do-caribe-para.html>. Acesso em: 13 set. 2022.

ARBOLEDA, Eduardo. La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa. In: NAMIHAS, Sandra (Coord.). **Derecho Internacional de los Refugiados**. Pontificia Universidad Católica del Perú: Fondo Editorial, 2001. p. 81-91.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de estudos de População**, v. 34, p. 119-143, 2017.

BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, 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, jul./dez., 2014. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/download/2997/2486>. Acesso em: 13 set. 2022.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1ª Edição. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Nota Técnica nº 3/2019**, Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Estudo de País de Origem, de 13 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5e349d774.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Nota à Imprensa nº 4**. Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, de 5 de janeiro de 2023. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular>. Acesso em: 24 fev. 2023.

BRASIL. Painel interativo de decisões sobre refúgio no Brasil. ACNUR, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Microsoft Power BI**, 2022a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTg

xYTctNDNlN2ZkNjZmMWVlIiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 24, de 3 de setembro de 2021. **Diário Oficial da União**, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores. Brasília-DF, nº 170, de 08/09/2021, Seção 1, p. 146. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_24_DE_3_DE_SETEMBRO_DE_2021.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 28, de 3 de março de 2022b. **Diário Oficial da União**, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores. Brasília-DF, nº 42-A, de 03/03/2022, Seção 1, p. 1 (Edição Extra). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_28_DE_3_DE_MAR%C3%87O_DE_2022.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Resolução Normativa nº 13, de 23 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Brasília-DF, nº 60, de 28/03/2007, Seção 1. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/1639/1/REN_CONARE_2007_13.pdf>. Acesso em 01 ago. 2023.

BRASIL. Resolução Normativa nº 8, de 1º de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Brasília-DF, nº 235, de 08/12/2017, Seção 1. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RN_08_-_2017_alterada_pela_RN_29_-_2018.atualizada.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2023.

BRASIL. Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro de 2013. **Diário Oficial da União**, Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Brasília-DF, nº 185, de 24/09/2013, Seção 1, p. 29. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/ResolucaoNormativan16e17de20desetembrode2013.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Brasília-DF, nº 209, de 29/10/2019, Seção 1, p. 53. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_29_DE_14_DE_JUNHO_DE_2019.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

CAVALCANTI, Leonardo; *et al.* **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

Declaração de Cartagena sobre Refugiados, adotada pelo "Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários", realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf> Acesso em 01 ago. 2023.

FERNANDES, Jéssica. OIM apoia Justiça na divulgação de dados da migração venezuelana. **OIM Notícias**, 01 de abril de 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/oim-apoia-justica-na-divulgacao-de-dados-da-migracao-venezuelana>. Acesso em: 15 set. 2022.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 41-80.

FISCHEL DE ANDRADE, José H**.** Refugee protection in Brazil (1921-2014): an analytical narrative of changing policies. In: **A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America**. School of Advanced Study, University of London. London: 2015. pp. 153-184. Disponível em: <https://sas-space.sas.ac.uk/6158/>. Acesso em: 13 set. 2022.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-2015). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, jan. /jun. 2005, p. 60-96. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35848103>. Acesso em: 13 set. 2022.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921- 1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

FISCHEL DE ANDRADE, José H.; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, jun./2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100008>. Acesso em: 13 set. 2022.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

HOBSBAWM, Eric J. **A Era dos Impérios 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). **Global Report in Internal Displacement**, 2019. The Global Displacement Landscape. Norwegian Refugee Council. p. 7-8. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/library/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/>. Acesso em: 15 set. 2022.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. **O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira**. Brasília: ACNUR, 2022.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Uma Política Migratória Reativa e Inadequada – A Migração Venezuelana Para o Brasil e a Resolução nº 126 do

Conselho Nacional de Imigração (CNIg). In: BAENINGER, Rosana; et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 637-650.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; CASAGRANDE, Melissa Martins. Seria O Brasil um Arquipélago em Relação ao Refúgio no Mundo Contemporâneo? In: RAMOS, André de Carvalho; et al. (Org.). **25 anos da lei brasileira de Refúgio – perspectivas e desafios**. ACNUR, 2022a, p. 119-126.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; CASAGRANDE, Melissa Martins. Brasil: de líder em acolhimento de refugiados para uma das maiores filas do mundo. **Latinoamérica 21**. 03 de dezembro de 2022b. Disponível em: https://latinoamerica21.com/br/brasil-de-lider-em-acolhimento-de-refugiados-para-uma-das-maiores-filas-do-mundo/.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; DE ALBUQUERQUE, Élysson Bruno Fontenele. Operação Acolhida: avanços e desafios. Caderno de Debates **Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 16, n. 16, 2021.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; JUBILUT, Liliana Lyra. Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. **E-International Relations**, v. 12, jul./2018. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2018/07/12/venezuelans-in-brazil-challenges-of-protection/>. Acesso em: 15 set. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra. International Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America?. **Journal of Refugee Studies**, v. 19, n. 1, mar./2006, p. 22-44. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/19/1/22/1516139>. Acesso em: 15 set. 2022.

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

JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. Humanitarian visas: building on Brazil's experience. **Forced Migration Review**, v. 53, 2016, p. 76-78. Disponível em: <https://www.fmreview.org/community-protection/jubilut-andrade-madureira>. Acesso em: 14 set. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, v. 25, n. 2, 2008, p. 29-40. Disponível em: <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/26029>. Acesso em: 15 set. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington Pereira. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. **Refugee Survey Quarterly**, v. 30, n, 3, 2011, pp. 63-86. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/45054546>. Acesso em: 15 set. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. The Continued Pivotal Role of the 1951 Convention in Refugee Protection: evidences from dialogues with Latin American Refugee Law and the GCR. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra; GARCEZ, Gabriela Soldano; FERNANDES, Ananda Pórpora; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos (Org.). **Direitos Humanos e**

Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados. 1ª Ed. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2021. p. 461-517.

JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins; KOSIAK, Ana Carolina Contin. Tendências na atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre proteção a pessoas refugiadas e demais migrantes. **In:** LOPES, Ana Maria D´Ávila; PAREDES, Felipe Paredes; LAZARTE, Renata Bregaglio (Org.). **Tendências jurisprudenciais da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2020a, p. 129-149.

JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins; LOPES, Rachel de Oliveira. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Direito de Asilo na América Latina. In; AMARAL JUNIOR, Alberto do; PIOVESAN, Flávia; DANESE, Paula Monteiro (Org.). **50 Anos da Convenção Americana de Direitos Humanos – legado, impacto e perspectivas**. São Paulo: Juspodivm, 2020b. p. 441-466.

JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? **Forced Migration Review**, n. 65, p. 42-44, nov./2020. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees/jubilut-jarochinskisilva.pdf,>. Acesso em: 15 set. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra; MEZZANOTTI, Gabriela; LOPES, Rachel. The "100 Points of Brasilia": Latin America's Dialogue with the Glogal Compact on Refugees. In: JUBILUT, Liliana Lyra; ESPINOZA, Marcia Vera; MEZZANOTTI, Gabriela (Org.). **Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics and Challenges**. 1ª Ed. New York; Oxford: Berghahn Books, 2021, p. 203-227.

JUBILUT, Liliana; MONACO, Gustavo. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Lex Editora, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra; PEREIRA, Giovana Agútoli. Mudanças no Procedimento de Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97 e seus impactos na proteção das pessoas refugiadas. **REMHU**, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 30, nº 66, set/dez 2022, p. 165-190. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/nfvG8RFv9mJHNtcrwWK6Kyw/?lang=pt> . Acesso em: 24 fev. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra; OLIVEIRA, Silvia Menicucci. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008. Disponível em: < https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/787>. Acesso em: 01 ago. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra; ZAMUR, Andrea Cristina Godoy. Brazil's Refugee Resettlement. Power, Humanitarianism and Regional Leadership. **In:** GARNIER, Adèle; JUBILUT, Liliana Lyra; SANDVIK, Kristin Bergtora (Org.). **Refugee Resettlement: Power, Politics, and Humanitarian Governance**. 1ª Ed. New York/Oxford: Berghahn Books, 2018. p. 70-91.

JUBILUT, Liliana Lyra; ZAMUR, Andrea. Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 66-67.

KOIFMAN, Fabio. **Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

KOSIAK, Ana Carolina Contin; GONÇALVES, Marcos. Cooperação e trânsito entre as ditaduras argentina e brasileira o registro de pessoas refugiadas argentinas exiladas no Brasil (1977-1979). **Cadernos PROLAM/USP-*Brazilian Journal of Latin American Studies***, v. 19, n. 38, p. 121-150, jul. /dez. 2020.

LOESCHER, Gil. **Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis**. Oxford: Oxford University Press, 1993

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BAENINGER, Rosana. Imigração haitiana no Brasil e remessas para o Haiti. In: BAENINGER, Rosana; *et al.* (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

MARTINEZ-MONGE, Federico. No 25º aniversário da lei de proteção aos refugiados, ACNUR saúda solidariedade do Brasil. **ACNUR Brasil**, 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/07/22/no-25o-aniversario-da-lei-de-protecao-aos-refugiados-acnur-sauda-solidariedade-do-brasil>. Acesso em: 15 set. 2022.

OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, adopted by the Assembly of Heads of State and Government at its Sixth Ordinary Session, Addis-Ababa, 10 de setembro de 1969. Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>. Acesso em: 15 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução 2106 (XX). Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. 21 de dezembro de 1965. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>. Acesso em: 15 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Resolução 2200A (XXI)**. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 15 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Resolução 2200A (XXI)**. Assembleia Geral. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 15 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução 34/180. Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres. 18 de dezembro de 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Resolução 39/46**. Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. 10 de dezembro de 1984. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>. Acesso em: 15 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Resolução 44/25**. Convenção internacional sobre os direitos da criança. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca,>. Acesso em: 15 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Minorities and the United Nations: Human Rights Treaty Bodies and Complaint Mechanisms**. Pamphlet No.4 of the UN Guide for Minorities. 2001. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuideMinorities4en.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

PATRIARCA, Paola. Aeroporto de Guarulhos volta a ter afegãos acampados à espera de abrigo: 'Precisamos de local provisório com estrutura', diz voluntária de ONG. **G1 SP**, 15 de julho de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/07/15/aeroporto-de-guarulhos-volta-a-ter-afegaos-acampados-a-espera-de-abrigo-precisamos-de-local-provisorio-com-estrutura-diz-voluntaria-de-ong.ghtml>. Acesso em 01 ago. 2023.

Proceso de Quito, [s/d]. Disponível em: <https://www.procesodequito.org/pr/o-que-fazemos>. Acesso em: 15 set. 2022.

REZNIK, Luís (org.). **História da imigração no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

R4V. Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela. 2023. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt>. Acesso em: 06 ago. 2023.

SATURNINO BRAGA, Pablo. Democratização, política externa e direitos humanos: uma releitura do caso brasileiro. **Carta Internacional**, 15(1), 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v15n1.2020.983,>. Acesso em: 13 set. 2022.

UNHCR welcomes Brazil's decision to recognize thousands of Venezuelans as refugees. UNHCR, **Briefing Notes**, 06 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2019/12/5dea19f34/unhcr-welcomes-brazils-decision-recognize-thousands-venezuelans-refugees.html>. Acesso em: 15 set. 2022.

UNHCR, Background of the Executive Committee. 1 jul. 2001. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/background-executive-committee>. Acesso em: 01 ago. 2023.

UNHCR, ExCom membership by date of admission of members, s/d. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/excom-membership-date-admission-members>. Acesso em: 01 ago. 2023.

ZWEIG, Stefan. **Brasil, País do Futuro**. São Paulo: Montecristo, 2022.

Recebido em Março de 2023
Aprovado em Junho de 2023