



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 57

226

abril a junho de 2020

SENADO FEDERAL



Cruzando a fronteira

A questão dos refugiados no Brasil

MARCELO LEONARDO TAVARES

TÁSSIA DE OLIVEIRA SODRÉ

Resumo: O artigo investiga os direitos garantidos aos refugiados pela legislação brasileira e sua real concretização pelos órgãos governamentais e pelo Poder Judiciário. Para isso, compara os conceitos de *refugiado* adotados pelos principais instrumentos internacionais sobre o assunto, destacando a razão pela qual essa categoria de imigrante requer tratamento especial na legislação brasileira. Em seguida, analisa a evolução da estrutura jurídica na qual se insere o direito ao refúgio. Por fim, cuida das inovações introduzidas pela Lei nº 13.445/2017, com especial destaque para a modificação da abordagem da legislação de migração, que se desloca da preocupação com a segurança nacional para a ótica da proteção dos direitos dos refugiados, verificando como tal parâmetro se tem concretizado no caso dos refugiados venezuelanos.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Refugiado. Crise migratória.

Crossing the border: the rights of refugees and asylum-seekers in the Brazilian law

Abstract: This paper aims to investigate the scope of refugee rights in the Brazilian legislation as well as their fulfillment by governmental institutions, including the Judiciary. To achieve this goal, we contextualize the refugee definition adopted by the Brazilian legislation by presenting the ones incorporated in the main international treaties on the subject and the *rationale* behind the establishment of refugees as a unique subcategory of migrants. Then, we explore the legislative and juridical context within which the concept of asylum was interpreted and applied in Brazil prior to the new migration law. Furthermore, we seek to address the impact of Law nº 13.445/2017 on refugees' rights and its effects on the response given to the Venezuelan migratory emergency.

Recebido em 13/3/20

Aprovado em 14/4/20

Keywords: Civil Rights. Refugee definition. Migratory crisis.

Não pergunteis nunca o nome de quem vos pedir pousada. Aquele que necessita ocultar seu nome é quem mais carece de asilo.

Os Miseráveis, Victor Hugo

1 Introdução

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), o mundo vive uma das maiores crises migratórias já registradas, com estimados 65,3 milhões de pessoas em deslocamento (DESLOCAMENTO..., 2016). A título de exemplo, mais de 5,6 milhões de pessoas deixaram a Síria desde 2011, ao passo que há 6,6 milhões de pessoas internamente deslocadas dentro do seu próprio país (SYRIA..., [201-]). São números alarmantes, que exigem uma organizada mobilização da comunidade internacional.

Como ator relevante no contexto internacional emerge o Brasil, signatário desde 1952 da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e o primeiro país da América Latina a incluir casos de violação grave e generalizada de direitos humanos como causa subjacente à concessão de refúgio.

De acordo com dados do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), até o fim de 2017, o Brasil reconheceu 10.145 refugiados de diversas nacionalidades (DADOS..., [2018]). Apesar de o número de pedidos de refúgio ter sofrido uma queda de 64% em 2016, as solicitações apresentadas por venezuelanos cresceram 307% entre 2015 e 2016, e 86 mil estrangeiros ainda aguardam a análise de seu pedido de refúgio no País (BRASIL, [2018e]). Com a promulgação da Lei nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017b), o Brasil deu mais um passo em direção à proteção dos direitos dos que aqui ingressam em busca de refúgio, incorporando a proteção dos direitos humanos ao eixo da regulamentação jurídica da migração. A evolução do instituto protetivo no País não foi sem percalços, e os desafios tornam-se cada vez mais relevantes diante do significativo aumento do número de pedidos de refúgio nos últimos seis anos.

Nesse sentido, é importante analisar a evolução do conceito de *refugiado* adotado pelos principais instrumentos internacionais sobre o assunto e identificar a razão pela qual a categoria de refugiado, dentre os imigrantes, requer tratamento especial. Além disso, deve-se verificar como a atual legislação brasileira potencializa o reconhecimento dos direitos do acesso ao processo de refúgio, reforçando a tendência de crescimento do papel do Brasil no âmbito da assistência humanitária a refugiados na América Latina.

2 Refugiado ou migrante? O conceito de *refugiado* nos principais instrumentos internacionais e no Brasil

O início do século XX foi marcado por deportações em massa promovidas pelo Império Otomano e pela Rússia imperial. No primeiro, turcos voltaram-se contra minorias formadas por armênios e curdos; na Rússia, o conflito de classes, que culminou na Revolução Bolchevique de 1917, também foi responsável pela saída de milhares de pessoas do seu território de origem (GATRELL, [2013], p. 3). Em conjunto com os deslocamentos ocasionados pela Primeira Guerra Mundial, esse fluxo de pessoas mobilizou países a reforçar fronteiras, dificultando o acesso a seus territórios e, a partir de 1920, o passaporte surgiu como meio de controle do fluxo migratório entre países (PINES, 2017). O conceito de *refugiado* é uma consequência das transformações experimentadas nesse contexto, pois antes as soluções adotadas para remediar o problema do deslocamento interterritorial de pessoas limitavam-se à concessão de asilo e ao procedimento de extradição.

Até o final do século XIX, a ausência de regulamentação jurídica da situação dos refugiados refletia a pouca relevância dada ao assunto. Os Estados estavam mais preocupados em receber indivíduos com força laborativa, economicamente produtivos e intelectualmente capazes. Contudo, a eclosão da Primeira Grande Guerra deu início à significativa mudança de paradigma, traçando os contornos do sistema internacional vigente na atualidade. O aumento do fluxo de pessoas em trânsito, bem como as dificuldades políticas, econômicas e sociais decorrentes do conflito, ampliou a complexidade da questão, dando ensejo à necessidade de regulamentar a condição jurídica dos refugiados (ANDRADE, 1996, p. 181).

Em vista da ausência de órgão internacional com mandato específico para lidar com as novas dimensões desse problema, a recém-criada Liga das Nações assumiu tal encargo na primeira metade do século XX de forma pragmática e pontual. Nesse período, a questão do refúgio foi tratada de maneira *ad hoc*, à luz das dimensões do caso concreto a ser enfrentado e sem levar em conta características subjetivas dos indivíduos.

O Alto Comissariado para os Refugiados Russos, por exemplo, foi um órgão temporário criado em 1921 especificamente para lidar com o fluxo de refugiados resultante da instauração do governo soviético após a Revolução Bolchevique e assumiu, como primeira tarefa, a definição jurídica de *refugiados*, que em sua maioria haviam perdido a nacionalidade russa *de jure* ou *de facto*, tornando-se apátridas. Com o intuito de cumprir essa incumbência, adotou-se o chamado Ajuste Relativo à Expedição de Certificados para os Refugiados Russos (LEAGUE OF NATIONS, 1922), conhecido como “Passaporte Nansen”, primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados.

O panorama internacional, todavia, sofreu nova transformação com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), influenciando sobremaneira o tratamento dado aos refugiados. O deslocamento em massa decorrente da ascensão do nazismo e das ações bélicas teve início no final dos anos 30 e durou mais de meia década após o fim do conflito (ROTHMAN; RONK, 2015).

Com o recrudescimento da Guerra Fria, o conceito de *refugiado* começou a receber contornos mais definidos, em decorrência dos embates político-ideológicos entre os Estados Unidos e a União Soviética, do que resultou a necessidade de ser estabelecido um procedimento de admissibilidade que permitisse ao indivíduo comprovar a condição de perseguido. Foi então criado o Alto Comissariado das

Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em 1949 e elaborada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados em 1951.

A Convenção de 1951 forma a base do atual sistema internacional de refúgio¹ e tem como princípio fundamental o *non-refoulement*, que veda o retorno forçado de pessoas ao país no qual suas vidas ou sua liberdade estejam sob ameaça (NAÇÕES UNIDAS, [1951]). Ratificada por 145 países, a Convenção de 1951 delimita o conceito de *refugiado*, prevê os direitos inerentes a esse *status*, dando-lhe natureza vinculante (*legally binding*), e destaca o princípio da cooperação que fundamenta as atividades do ACNUR, órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas encarregado de assegurar a proteção internacional dos refugiados, bem como de buscar soluções permanentes, na forma de reassentamento, de integração local ou de repatriação voluntária.

A definição de *refugiado* adotada pela Convenção de 1951 é ampla e agregadora, já que, além de não excluir as definições introduzidas em documentos internacionais anteriores², reconhece o direito de gozar do *status* de refugiado àqueles que, em consequência dos

acontecimentos ocorridos antes de 1º/1/1951 e que, temendo perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, se encontram fora do país de sua nacionalidade e não podem, ou não desejam, valer-se da proteção desse país; ou àqueles que, apátridas, se encontram fora do país no qual tinham sua residência habitual em decorrência de tais acontecimentos e não podem ou não querem voltar a ele.

Percebe-se ser requisito intrínseco ao conceito de *refugiado* a localização do requerente fora do país de sua nacionalidade ou de sua residência habitual, sendo desnecessário que o motivo para tal deslocamento seja a existência de temor de perseguição ou de perseguição concreta (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007, p. 63). Com efeito, a necessidade de demonstração de fundado temor de perseguição³ como um dos motivos elencados no art. 1º da Convenção reflete a opção dos Estados pela inserção de um aspecto subjetivo ao conceito de *refugiado*.

Além de expandir o campo de aplicação da Convenção, possibilitando a concessão de refúgio a um maior número de pessoas, essa condição preserva a soberania dos Estados, dando-lhes discricionariedade para reconhecer a satisfação dos requisitos à luz do caso concreto. Na prática, proteger refugiados é dever dos Estados: sobre estes recai o ônus de estabelecer um procedimento para verificar se, de maneira individual ou coletiva, os requerentes de refúgio se enquadram na definição da Convenção.

1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados” (NAÇÕES UNIDAS, [1951], p. 2).

³ Para fins de concessão de refúgio, o temor a que se refere o art. 1º, A (2), da Convenção de 1951 deve ser interpretado como “fundado temor”, pois o texto original em inglês faz menção a “well-founded fear of persecution”. É necessário, pois, que o requerente comprove fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas que o obriguem a deixar o país de sua nacionalidade ou de sua residência.

¹ O instituto do refúgio não se confunde com o do asilo. O refúgio tem seus parâmetros delineados em documento internacional de alcance global – o qual, por sua vez, é implementado e regulado por organismo internacional (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) –, ao passo que o direito a asilo está atrelado à soberania nacional e é reconhecido em documentos internacionais regionais, caso da previsão contida no art. 22(7) da Convenção Americana de Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, [1969]). No Brasil, não há lei específica regulamentando o instituto do asilo, cuja concessão cabe diretamente ao presidente da República. De toda forma, o asilo tem previsão no art. 4º, X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2019a]) como um dos princípios norteadores das relações internacionais do País (ENTENDA..., [2014]).

² O art. 1º da Convenção de 1951, que contém a definição do termo *refugiado*, expressamente prevê: “A. Para os fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de

Requisito essencial e inflexível, contudo, é a perda da proteção devida pelo país de nacionalidade ou de residência por quem visa ser reconhecido como refugiado. É esse vácuo deixado pela ineficiência estatal que serve de estopim para a preocupação da comunidade internacional, a fim de garantir a proteção jurídica daqueles desamparados.

Apesar de a Convenção não delimitar a extensão da proteção jurídica a que os refugiados fazem jus, seu preâmbulo reconhece o caráter social e humanitário do problema do refúgio, reiterando o comprometimento da ONU com o princípio de que todos os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Outra dimensão importante da definição de *refugiado* encampada na Convenção diz respeito à limitação temporal nela prevista. Originalmente, a aplicação da Convenção estava adstrita àqueles que se tornaram refugiados em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º/1/1951 (art. 1º, A (2)). Ademais, o art. 1º (B), “a”, facultava aos Estados restringir geograficamente as responsabilidades assumidas como signatários da Convenção aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa” (NAÇÕES UNIDAS, [1951], p. 3).

Entretanto, o surgimento de novas ondas de refugiados, acarretadas por eventos ocorridos após aquela data, motivou a adoção do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, [1967]), por meio do qual os Estados signatários da Convenção que tinham interesse em levantar a barreira temporal atrelada ao termo *refugiado* poderiam fazê-lo, dando alcance universal às garantias da Convenção⁴, as quais são de observância obrigatória pelos signatários do Protocolo por força de seu art. 1º, § 1º. Ressalve-se, todavia, não haver vinculação automática dos Estados signatários da Convenção de 1951 ao Protocolo, documento internacional independente.

Durante o período de dezesseis anos em que a Convenção de 1951 permaneceu aplicável exclusivamente a eventos ocorridos antes de 1º/1/1951, sua definição de *refugiado* serviu como base para a criação de instrumentos regionais sobre o assunto, dando início à fomação de um conjunto de normas internacionais que, tendo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 como núcleos, fundamentam a atuação dos organismos internacionais e dos Estados nos dias atuais.

A região da América Latina, em particular a América Central, foi palco de disputas entre os Estados Unidos e a União Soviética nas décadas de 1970 e 1980. Com o envolvimento das grandes potências da

⁴ A inexistência de limitação geográfica é a regra presente no art. 1º do Protocolo de 1967, o qual faz ressalva quanto às declarações já feitas pelos Estados-membros em virtude da faculdade que lhes foi dada no art. 1º, B, “a”, da Convenção de 1951.

Guerra Fria, conflitos inicialmente motivados por desigualdades sociais e pela busca de melhores condições de vida ganharam contornos político-ideológicos, criando condições ideais para a ascensão de governos ditatoriais envolvidos em perseguições políticas e em violações sistemáticas, generalizadas e recorrentes dos direitos humanos de seus cidadãos (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 18).

Diante desse quadro de instabilidade jurídica e política, estima-se que mais de dois milhões de indivíduos tenham sido forçados a cruzar fronteiras ou a deslocar-se dentro de seu próprio país, caracterizando crise humanitária que exigia atuação unificada na busca de soluções pelo ACNUR e pelos países daquela região (SPINDLER, 2005, p. 64).

Com efeito, em novembro de 1984, na Colômbia, foi adotada a Declaração de Cartagena sobre a Proteção dos Refugiados na América Latina (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, [1984]), que expandiu o conceito de *refugiado* para abranger situações de refúgio próprias da região. A despeito de ter formalmente caráter não vinculante, essa Declaração consolidou um padrão de tratamento de refugiados na América Latina por meio de costumes, externalizando seu espírito de solidariedade e de cooperação em nível regional na repartição da responsabilidade decorrente das adversidades atreladas ao instituto do refúgio. Suas disposições acabaram por inspirar a legislação de vários países da região, inclusive a do Brasil (TRINTA..., 2014).

Nas duas décadas subsequentes à ratificação e à internalização da Convenção de 1951 pelo Brasil – ocorridas, respectivamente, em 15/11/1960 e em 28/1/1961⁵ –, pouca foi a relevância dada a problemas relacionados ao re-

fúgio pelos governos da época. Contudo, com o crescimento do papel do Brasil no diálogo internacional sobre refúgio após a adoção da Declaração de Cartagena de 1984, o ACNUR instalou uma representação oficial no País (BARRETO, 2010). A subsequente promulgação da CRFB implicou nova fase no tratamento dado pelo governo brasileiro ao instituto do refúgio. Era primordial editar legislação sobre a questão, incorporando os mecanismos internacionais à legislação e definindo mais claramente o conceito de refugiado no Brasil.

Como consequência, foi publicada a Lei nº 9.474/1997 (Estatuto do Refugiado), que implementou os compromissos assumidos com a assinatura da Convenção de 1951 e criou o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão de deliberação coletiva cujas atribuições incluem a análise do pedido de refúgio, o reconhecimento da condição de refugiado e a declaração da perda dessa condição, além de orientar e coordenar as ações necessárias à proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados (BRASIL, 1997a).

A nova legislação reconheceu aos refugiados o acesso igualitário aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, exceto os políticos, além de dispor sobre a possibilidade de apresentar pedido de residência permanente todo aquele que pretenda permanecer em território nacional (CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, 2009). A Lei nº 9.474/1997 veda a expulsão do refugiado, exceto se motivada por razões de segurança nacional ou de ordem pública. De todo modo, mesmo quando houver causa para expulsão, deverá ser observado o princípio do *non-refoulement*, ou seja, o refugiado não poderá ser encaminhado a país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco.

Por fim, o Estatuto do Refugiado, ao tratar de eventual conflito entre o instituto do refúgio e o da extradição, faz prevalecer aquele em

⁵ A Convenção de 1951 foi promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28/1/1961 (BRASIL, [1990]).

detrimento deste, pois a solicitação de refúgio suspende, até a decisão definitiva, o seguimento de pedido de extradição. Eventual reconhecimento definitivo da condição de refugiado impede o acolhimento do pedido de extradição baseado nos mesmos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

3 Em busca de soluções duráveis para um problema humanitário

A situação de refúgio é, ou ao menos deveria ser, caracterizada pela transitoriedade do acolhimento de um estrangeiro pelo país que se dispõe a garantir proteção física e jurídica a indivíduos cujo Estado de origem é incapaz de oferecer. Entretanto, o abrigo oferecido por Estados hospedeiros acarreta despesas significativas relacionadas à manutenção e à efetivação dos direitos previstos na Convenção de 1951, havendo necessidade de se definir, o quanto antes, o futuro da pessoa em situação de refúgio. Em relação a isso, curiosamente, apesar de a estrutura internacional do instituto do refúgio estar alicerçada na solidariedade e no *burden sharing*, na prática são os países mais pobres os maiores receptores de refugiados⁶. Diante desse fato e do crescente número de situações prolongadas de refúgio⁷, o sistema protetivo

⁶ A título de exemplo, na primeira metade de 2016, 1,5 milhão de pessoas cruzaram fronteiras internacionais. Desse número, metade fugiu do conflito da Síria diretamente para países próximos da região: Jordânia, Líbano, Egito e Turquia, sendo este país o que mais recebeu refugiados no total: 2,8 milhões até meados de 2016 (POORER..., 2017).

⁷ As situações prolongadas de refúgio ou *protracted refugee situations* são aquelas nas quais refugiados (25.000 ou mais) se encontram em estado de limbo permanente e insolúvel há mais de cinco anos. Suas vidas já não estão mais em risco, mas direitos básicos não lhes são assegurados. A título de exemplo, em 1996 a maioria dos 75.018 refugiados congolese em Ruanda fugiram de seu país de origem, a República Democrática do Congo, e até hoje estão confinados nos cinco campos de refugiados localizados naquele país: Gihembe, Kigeme, Kiziba, Nkamira e

propõe três soluções duráveis: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento.

A repatriação voluntária, solução durável por excelência, permite o retorno dos indivíduos refugiados e de seus familiares ao país de origem. Uma vez cessadas as hostilidades que motivaram sua saída, não haveria mais obstáculos que os impedissem de retornar ao local de sua residência habitual, retomando e reconstruindo a vida que levavam antes de serem perseguidos. No entanto, essa decisão deve ser tomada pelo próprio refugiado e depende do engajamento do Estado de origem na promoção de políticas de reintegração de seus próprios cidadãos⁸.

A integração local no país de refúgio surge como solução alternativa para os que não podem retornar ao país de origem por meio da repatriação voluntária. A solução possibilita aos refugiados contribuir social e economicamente para o Estado anfitrião. Afasta-se, assim, o caráter oneroso associado à concessão de refúgio, possibilitando a assimilação dos refugiados, que podem integrar o tecido social do *host country* e auxiliar no seu desenvolvimento. Ademais, a integração local facilita o exercício pleno de direitos básicos – como a liberdade de ir e vir e o acesso à educação, à saúde e ao mercado de trabalho – por aqueles que antes eram acobertados pelo instituto do refúgio (LOW, 2006).

O reassentamento consiste na transferência do refugiado para um terceiro país, no qual se instalará permanentemente. O instituto decorre

Nyabibeke (NTHENGWE, 2009; CONGOLESE..., 2013; REFUGEE..., 2020).

⁸ De acordo com a lei brasileira, que trata da repatriação como solução durável no art. 42 do Estatuto do Refugiado, cessadas as hostilidades que determinaram o refúgio, os refugiados não poderão recusar a proteção do país de que são nacionais, sendo obrigados, via de regra, a retornar ao seu país de origem. Todavia, eventual repatriação forçada parece ir de encontro com os atuais princípios norteadores da política migratória brasileira, em especial a observância do disposto em tratado (art. 3º, XVIII, Lei nº 13.445/2017), já que a Convenção de 1951 é pautada no princípio do *non-refoulement*.

do princípio da solidariedade internacional, ao aliviar a sobrecarga imposta ao primeiro país de refúgio, possibilitando a transferência do refugiado para um outro que se dispõe a acolhê-lo. Ainda que seja uma alternativa atraente para ele, não são muitos os países dispostos a integrar e a acolher pessoas em definitivo. Segundo dados do ACNUR, em 2016 havia 17,2 milhões de refugiados sob a guarda da ONU. Todavia, apenas 1% desse número foi beneficiado pelo programa de reassentamento (DESLOCAMENTO..., 2016).

Na América Latina, o reassentamento ganhou destaque em 2004, durante a comemoração do 20º aniversário da Declaração de Cartagena. Nessa oportunidade, 20 países, entre os quais o Brasil, assinaram o chamado Plano de Ação do México (PAM). Com o intuito de consolidar estratégias de superação dos desafios relativos à situação dos refugiados na região – notadamente dos assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e dos cidadãos colombianos localizados na zona fronteira da Colômbia com Equador, Panamá e Venezuela, em sua maioria sem documentos e vulneráveis –, o PAM trouxe, como um de seus principais vetores, o inovador conceito de *reassentamento solidário* (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, [2004]).

De caráter eminentemente humanitário, o mecanismo de reassentamento solidário visa a facilitar a reintegração de refugiados que permanecem sob ameaça no país anfitrião ou que não lograram integrar-se de maneira satisfatória no primeiro país de refúgio. Proposto pelo Brasil como meio de cooperação internacional sul-sul, tem o objetivo precípua de distribuir melhor o contingente humano deslocado pelo conflito na Colômbia, o qual até então estava concentrado na Costa Rica, Equador, Panamá e Venezuela.

Apesar das adversidades enfrentadas durante os primeiros anos do programa, os países da América Latina seguem em busca de meios inovadores e eficazes para lidar com o instituto do refúgio, sempre com base no princípio da solidariedade e do *burden sharing* (BARBOSA, 2010, p. 64-65).

4 O caso Cesare Battisti e o controle da validade da decisão administrativa de concessão de refúgio pelo Supremo Tribunal Federal

O art. 102, I, g, da CRFB confere ao Supremo Tribunal Federal (STF) competência originária para processar e julgar extradição solicitada por Estado estrangeiro, na qual a Corte analisa, em juízo de deliberação, a legalidade do pedido.

O reconhecimento da condição de refugiado, por sua vez, ostenta natureza jurídica de ato administrativo vinculado, já que, verificada uma das hipóteses do art. 1º da Lei nº 9.474/1997, compete ao Conare ou ao ministro da Justiça, órgãos do Poder Executivo, conceder refúgio ao requerente. Ocorre que os institutos da extradição e do refúgio por vezes encontram áreas de intersecção nos casos em que, paralelamente à existência de processo administrativo de concessão de refúgio, há pedido de extradição protocolado junto ao STF. Assim, caso a solicitação de refúgio seja acolhida, ficará obstado o prosseguimento da extradição baseada em fatos relacionados ao pedido de refúgio (art. 33 do Estatuto do Refugiado).

Na Extradição nº 1.008 (BRASIL, 2007), o STF lidou com o primeiro caso de concessão administrativa de refúgio a extraditando. Na oportunidade, o Tribunal reconheceu como válida a reserva ao Executivo do poder de concessão de asilo ou refúgio. Além disso, concluiu que o ato de concessão de refúgio elidiria a apreciação do pleito extradicional. Foi vencido na ocasião o ministro relator Gilmar Mendes, que defendia uma calibração da aplicação do art. 33 da Lei nº 9.474/1997, para dar-lhe interpretação conforme os arts. 5º, LII, e 102, I, g, da CRFB. Segundo o relator, diante da impossibilidade de dissociar o prosseguimento do pedido extradicional da análise pelo STF da ocorrência ou não de crimes de natureza política, não seria constitucionalmente adequado condicionar o prosseguimento do pleito extradicional, de maneira absoluta e generalizada, à deliberação administrativa do Conare. Por conta disso, a extradição somente poderia ser obstada nos casos em que fosse imputado ao extraditando crime político ou de opinião.

A definição de *crime político* (ou *de opinião*) já havia sido objeto de análise pelo STF na Extradição nº 615. Ciente de que a CRFB não conceituou crime político e com respaldo no disposto no art. 77, §§ 1º e 2º, do Estatuto do Estrangeiro, o qual lhe atribuía competência exclusiva para apreciar o caráter da infração embasadora do pedido de extradição, o Tribunal reafirmou sua competência para examinar a configuração ou não de crime político, aplicando, para isso, o sistema da principalidade ou da preponderância (BRASIL, 1994). Em suma, o crime político, por si só, não impediria a concessão de extradição em duas hipóteses: quando o fato criminoso principal fosse também delito comum ou, havendo conexão entre crime político e crime comum⁹, se este preponderasse sobre aquele.

Diante dessa conjuntura de precedentes, o STF julgou, em 2009, o pedido de Extradição nº 1.085, deferindo-o por cinco votos contra quatro (BRASIL, 2009).

⁹O critério da preponderância foi reafirmado e aplicado na Extradição nº 694 (BRASIL, 1997b).

O caso: em 1993, Cesare Battisti, nacional italiano, foi condenado à revelia pela Corte de Apelações de Milão à pena de prisão perpétua¹⁰ em virtude da prática de quatro homicídios de agentes públicos de segurança ocorridos entre 1977 e 1979, quando integrava a organização Proletários Armados pelo Comunismo. O réu alegou inocência. Foragido da justiça italiana desde 1981, migrou para a França; ao ser aprovada sua extradição neste país, fugiu para o Brasil em 2004. Então, em 2007 o governo italiano iniciou aqui um processo de extradição (NADEAU, 2011), no curso do qual Battisti protocolou junto ao Conare pedido de concessão de refúgio, que foi inicialmente indeferido. Interposto recurso ao ministro da Justiça, houve reforma da decisão, reconhecendo-o como refugiado vítima de perseguição política na Itália.

O ponto principal do debate decorreu da verificação de que a declaração de *status* de refugiado deve ser feita por ato administrativo vinculado, de atribuição exclusiva do Poder Executivo, que pode ser submetido ao controle jurisdicional de legalidade (*judicial review*) perante o Poder Judiciário. Eventual reconhecimento da condição de refugiado fora das hipóteses previstas em lei seria inválido e, portanto, não poderia obstar a extradição. Assim, caberia à Corte analisar a ilegalidade do reconhecimento de prática de crime político pelo extraditando como questão incidental.

Segundo o STF, a vedação da interferência de órgão administrativo em assuntos próprios do processo extraditório é coerente com o sistema normativo, que exclui das hipóteses taxativas de reconhecimento da condição de refugiado (art. 1º da Lei nº 9.474/1997) as pessoas condenadas por crime político – até porque eventual conotação política do crime não seria suficiente para caracterizar fundado e atual receio de perseguição política, não sendo esta um desencadeamento lógico da prática daquele. Ao reafirmar sua competência para averiguar a legalidade do ato administrativo declaratório da condição de refugiado como questão prejudicial de processo extraditório, o STF reforçou sua posição institucional no controle da atuação da autoridade administrativa na concessão de refúgio nos casos em que paralelamente houver pedido de extradição por Estado estrangeiro.

A apertada maioria formada no julgamento pelo STF indica que a questão é complexa, não sendo irrelevante a posição contrária à adotada pela maioria. Para os que discordam da solução jurídica aplicada pela tese vencedora, embora se deva reconhecer a possibilidade de análise

¹⁰ Apesar de não fazer parte do escopo deste trabalho, esclareça-se que, nas hipóteses de prisão perpétua, a jurisprudência do STF condiciona a entrega do extraditando à assunção do compromisso, pelo país requerente, de não aplicar as penas vedadas pelo ordenamento jurídico brasileiro (art. 5º, XLVII, *a e b*, da CRFB), além de observar o tempo máximo de cumprimento de pena de 30 anos fixado no art. 75 do Código Penal (BRASIL, [2019b]). Nesse sentido, ver Extradição nº 1.385/DF (BRASIL, 2017c).

dos fundamentos da decisão de refúgio pelo Judiciário, o processo de extradição deveria ser extinto sem julgamento do mérito, afastando a possibilidade de extradição de um refugiado. Caberia, então, à Justiça Federal de primeira instância verificar, em ação específica, a legalidade do ato administrativo declaratório de *status* de refugiado. Caso fosse constatada sua invalidade, abrir-se-ia a possibilidade de apresentação de um novo pedido de extradição pelo Estado requerente (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2009).

Contudo, estamos de acordo com a solução dada pela maioria dos ministros do STF, pois deve ser levado em consideração o fato de que, no caso de Battisti, a decisão do ministro da Justiça se fundamentou no reconhecimento da prática de crimes de caráter político pelo extraditando, matéria de competência exclusiva do STF por força de lei (art. 77, §§ 1º e 2º, do Estatuto do Estrangeiro), cuja aplicabilidade e validade foram reiteradas pelo Tribunal na Extradição nº 615. Assim, a Justiça Federal não teria competência para julgar o mérito de eventual ação proposta para averiguar a legalidade da decisão do ministro da Justiça, já que a aplicação do sistema da principalidade ou da preponderância, para fins de reconhecimento da prática de crime político, compete unicamente ao STF em caso de haver processo de extradição. Além disso, a questão foi tratada incidentalmente; ou seja, caso fosse acolhida, prejudicaria o julgamento do mérito da extradição. Assim, verificada a ilegalidade da concessão de *status* de refugiado ao extraditando, este não mais gozaria da proteção do Estatuto do Refugiado, podendo sofrer processo de extradição como um estrangeiro não resguardado pelo instituto do refúgio.

No mais, deve-se lembrar que o reconhecimento desse *status* implica consequências não só para o indivíduo perseguido, mas também para o seu país de origem, o qual passará a ser visto internacionalmente como incapaz de garantir os direitos basilares de seus residentes ou como violador desses mesmos direitos. Essa decisão tem repercussão externa grave em desfavor do outro Estado, que poderá ficar sujeito a sanções da comunidade internacional. Trata-se de posição estatal que poderá acarretar desastrosas consequências no âmbito internacional, se se revelar infundada.

5 Mudança de paradigma? A nova lei de migração e seus reflexos nos direitos dos refugiados

O período de vigência do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) (BRASIL, [2017a]) foi marcado por mudanças relacionadas à ótica sob a qual o tema do refúgio passou a ser tratado no Brasil. A Lei, promulgada sob a égide da Constituição de 1967 (com redação dada pela Emenda

Constitucional nº 1/1969) (BRASIL, [1985], [1988]), passou a ser interpretada de acordo com a CRFB e com as convenções de direitos humanos das quais o País se tornou signatário. O Estatuto do Estrangeiro refletia a visão precípua da garantia da segurança e da soberania nacionais, com menor preocupação com o resguardo e a efetivação dos direitos dos estrangeiros que se encontravam no Brasil. Seu objetivo era coibir eventuais interferências externas nos assuntos relacionados à política brasileira.

O advento da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) refletiu a mudança de paradigma constitucional, agora fundado no princípio da dignidade da pessoa humana e na promoção do bem de todos, sem discriminação (arts. 1º e 2º da CRFB). Ela concretizou também a aplicação de princípios específicos que pautam as relações do Brasil na esfera internacional, em especial o da prevalência dos direitos humanos, o da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e o da concessão de asilo político (art. 4º da CRFB).

O estudo comparado entre os dois Estatutos demonstra a progressiva mudança do olhar da sociedade brasileira sobre o estrangeiro.

Editada antes da consolidação da abertura democrática, a Lei nº 6.815/1980 tinha o objetivo principal de controlar o movimento de entrada e saída de estrangeiros do território nacional. A movimentação do imigrante, o qual em certos casos poderia ser considerado ameaça em potencial aos interesses do País, deveria ser objeto de rígido controle. Assim, a entrada e a permanência de estrangeiros no Brasil escoravam-se em critérios genéricos, dando ampla discricionariedade à autoridade administrativa responsável por autorizar (ou negar) as solicitações de entrada. O Estatuto do Estrangeiro não fazia distinção entre as diversas categorias de migrantes, limitando-se a mencionar o refugiado ao tratar da concessão de passaporte para estrangeiros. Deixava, portanto, de reconhecer especificidades inerentes a essa categoria, apesar de ter ocorrido em 1961 a internalização da Convenção de 1951 ao ordenamento jurídico brasileiro.

Com o advento da Lei nº 13.445 em 24/5/2017, diversas mudanças foram implementadas, a começar pelo objetivo de proteger e respeitar a pessoa do migrante, que passou a ser tratado, antes de tudo, como sujeito de direitos. Entre as novas diretrizes da política migratória brasileira, salienta-se a não criminalização da migração, a promoção de entrada regular e de regularização documental e a garantia do direito à reunião familiar.

Em oposição ao Estatuto do Estrangeiro, fundado na perspectiva de nacionais *versus* clandestinos, a Lei de Migração prevê expressamente o tratamento destes em condição de igualdade com aqueles, assegurando-lhes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 4º). A nova legislação pôs fim à possibilidade de prisão administrativa

do estrangeiro que aguarda a efetivação da medida de deportação; e, no que se refere à expulsão, passou a exigir procedimento no qual deva ser garantido ao estrangeiro o direito ao contraditório e à ampla defesa. De maneira mais específica, a Lei de Migração reconhece as diversas categorias de migrantes e as singularidades inerentes a cada uma delas. Nesse contexto, ressalva expressamente a aplicação das normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados e outros, assumindo caráter complementar em relação às normas especiais de proteção.

Outro avanço diz respeito à institucionalização da política de visto humanitário, otimizando a regularização da situação dos indivíduos que ingressam no País em busca de refúgio, principalmente diante das vicissitudes enfrentadas para se deslocarem em território brasileiro a fim de solicitar *status* de refugiado.

6 A hora de colocar a nova legislação sobre refúgio em prática: o caso da Venezuela

Desde a eleição de Hugo Chávez à Presidência da Venezuela em 1999, a concentração de poder nas mãos do Executivo e as violações aos direitos humanos dos cidadãos conduziram à instabilidade institucional. A ascensão de Nicolás Maduro ao poder em 2013 sedimentou o regime autocrático instaurado 14 anos antes por seu antecessor, dando margem a perseguições políticas, à hiperinflação, à corrupção desenfreada e à falta de provimentos básicos à população venezuelana¹¹. Na Venezuela, a impossibilidade de satisfação das necessidades básicas do indivíduo, decorrente da profunda crise financeira e da falta de bens essenciais, como alimentos e remédios, impulsionou o êxodo de mais de um milhão de pessoas, resultando no maior deslocamento humano da história da América Latina.

O fluxo intenso passou a sobrecarregar a vizinha Colômbia, que enrijeceu, por consequência, sua política de concessão de *status* de refugiado (GILLESPIE, 2018), do que resultou a assunção de papel relevante pelo Brasil. Neste ponto, é importante frisar que, segundo a definição adotada na Declaração de Cartagena de 1984, incorporada à legislação brasileira no art. 1º, III, da Lei nº 9.474/1997, são considerados refugiados os indivíduos forçados a deixar seu país de origem devido a grave e generalizada violação de direitos humanos. Não é necessário, todavia,

¹¹ Dados coletados pela *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida* (ENCOVI) – projeto desenvolvido em conjunto por equipe multidisciplinar formada por membros das três universidades mais importantes da Venezuela – estimam que a pobreza por renda no país é de 87% em virtude da hiperinflação (ESPAÑA N.; PONCE Z., 2018).

que essas violações decorram de uma guerra violenta, como é o caso da Síria. A diáspora venezuelana surge de uma conjuntura socioeconômica desastrosa, dentro da qual o próprio governo não observa os direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, o que caracteriza grave violação de direitos para o fim da aplicação do instituto do refúgio.

Com a edição da Lei nº 13.684/2018 (antecedida pela MP nº 820/2018) (BRASIL, 2018c, 2018d), o governo brasileiro reconheceu expressamente o fluxo migratório de pessoas oriundas da Venezuela como decorrente de crise humanitária, possibilitando a aplicação do Estatuto do Refugiado ao caso. Na exposição de motivos da MP nº 820/2018 (BRASIL, 2018b), o presidente da República apontou a forte crise política e econômica na Venezuela como causa do deslocamento de cerca de 30.000 venezuelanos para o Brasil nos dois anos anteriores, sendo que, apenas entre janeiro e fevereiro de 2018, o Brasil recebeu aproximadamente duas mil solicitações de refúgio de deslocados venezuelanos.

Em que pese sua relevância, a reação brasileira à crise humanitária do país vizinho demonstrou de início o estresse entre a normatização e as medidas de implementação, a começar pela instituição do Comitê Federal de Assistência Emergencial, cuja composição é feita por ocupantes de cargos mais ligados à segurança do que à proteção da pessoa. Diferentemente da composição do Conare, o Comitê Federal de Assistência Emergencial não tem um representante de organização não governamental dedicada a atividades de assistência e proteção de refugiados no Brasil. Tampouco houve a inclusão do ACNUR, cuja função é zelar pelos direitos dos refugiados ao redor do mundo nas atividades do Comitê.

No âmbito da implementação de políticas sociais com o intuito de assegurar os direitos básicos dos venezuelanos solicitantes de refúgio, o governo apresentou no Decreto nº 9.277/2018 (BRASIL, 2018a) a previsão do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Na prática, o documento não contribuiu para dar celeridade à regularização do candidato a refúgio, pois sua emissão acabou sendo protraída no tempo.

Um exemplo dos possíveis desafios associados à concretização dos deveres assumidos pelo Estado brasileiro quanto à implementação da Convenção de 1951, no que se refere à crise venezuelana, manifestou-se na forma da Ação Cível Originária (ACO) nº 3.121, proposta em abril de 2018 pelo estado de Roraima no STF (BRASIL, 2018f). Na ação, a governadora roraimense requereu, como pedido subsidiário e alternativo, o fechamento temporário da fronteira do seu estado caso a União não assumisse o encargo – cujo valor era estimado em R\$ 180 milhões – de promover medidas de controle na área de segurança pública, saúde, vigilância sanitária, além de políticas públicas de saúde e educação. Segundo a governadora, a propositura da ACO visou restaurar o desequilíbrio social

e econômico causado pela intensa migração suportada por seu estado. Para ela, tratava-se de situação atípica, que exigia adoção de uma postura mais rígida da União (RODRIGUES, 2018).

A posição adotada pelos representantes políticos de Roraima revela a tendência de governos locais de optar por ações que dificultam a integração dos refugiados à comunidade, desconsiderando possíveis violações às obrigações internacionalmente assumidas pelo País. Por vezes, tais medidas relacionam-se com posturas populistas de governantes que nutrem tensões entre nacionais e estrangeiros para fins eleitorais¹². De qualquer modo, o fechamento de fronteiras, mesmo em caráter temporário, viola a *rationale* por trás da Convenção de 1951, ou seja, o art. 14 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que reconhece a toda pessoa sujeita à perseguição o direito de procurar e de beneficiar-se de asilo (*lato sensu*) em outros países (NAÇÕES UNIDAS, [1948]).

Mais adequado seria, portanto, concentrar esforços em programas de inclusão de refugiados em seu local de refúgio. Para isso, destaque-se o fornecimento de serviços públicos básicos aos refugiados e à população local, que pode ser estruturado de maneira a evitar a existência de dois sistemas paralelos, afastando a ideia de priorização das necessidades daqueles em detrimento desta. Ademais, os governos federal e estadual podem facilitar o acesso dos refugiados ao mercado consumidor local, estimulando o crescimento da economia e evitando o possível estabelecimento de campos de refugiados desconectados do país no qual se localizam (SLAUGHTER; CRISP, 2009). Finalmente, deve-se ressaltar o papel das organizações do terceiro setor na promoção de atividades de aproximação, incluindo sessões de resoluções de conflitos entre refugiados e membros da sociedade local.

Assim, percebe-se que, apesar de o Brasil contar com uma moderna legislação acerca do tema, a prática de acolhimento de pessoas em busca de refúgio é desafiadora e exige atuação conjunta dos governos locais e do governo federal a fim de realizar os preceitos da Convenção de 1951, do Estatuto de Refugiados e da Lei de Migração, afastando manifestações discriminatórias atreladas à xenofobia.

Esse é um desafio atual para o Brasil e digno da preocupação histórica do País com os compromissos humanitários assumidos.

¹²Nesse contexto, Kagan (2011) destaca que os países do Norte Global tendem a restringir a classe de migrantes reconhecida como refugiados, ao passo que os países do Sul Global caminham na direção oposta, expandindo a concessão de *status* de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951. Segundo esse autor, o reconhecimento de migrantes forçados como refugiados implica o envolvimento da comunidade internacional, a qual fica encarregada de prover por esses migrantes. Com a transferência desse ônus a outros atores, o país anfitrião desincumbe-se da necessidade de promoção de políticas de integração entre refugiados a comunidade local, relegando-os à marginalização (KAGAN, 2011).

7 Conclusão

Neste artigo, destacaram-se os principais documentos internacionais que regulamentam o instituto do refúgio e sua influência na legislação brasileira sobre o tema. Apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção de 1951 em novembro de 1960 e o Protocolo de 1967 em abril de 1972, apenas com a promulgação da Lei nº 9.474/1997 conferiu-se tratamento pormenorizado a questões relacionadas ao requerimento e à concessão de refúgio em território nacional.

Inspirados pela definição de *refugiado* adotada pela Convenção de 1969, os países presentes ao Colóquio sobre a proteção internacional dos refugiados na América Central, México e Panamá, realizado na cidade de Cartagena, na Colômbia, encamparam na Declaração de 1984 uma definição ampla e não vinculante de *refugiado*, contemplando também aqueles cuja vida, segurança ou liberdade tenham sido violadas em contexto de violência generalizada, de violência maciça de direitos humanos, de agressão estrangeira, de conflitos internos ou de outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Refletindo a postura pró-refugiado adotada em âmbito internacional, o legislador brasileiro optou por incorporar, no art. 1º da Lei nº 9.474/1997, a definição estendida de *refugiado*, indo além das obrigações internacionalmente assumidas por meio da ratificação da Convenção de 1951, tornando de observância obrigatória a definição *non-binding* da Declaração de 1984.

A criação do Conare pela Lei nº 9.474/1997 também representou um avanço no campo dos direitos dos refugiados em âmbito nacional. Em conjunto com a definição de *refugiado* do art. 1º da Lei nº 9.474/1997, manifesta-se a tendência do legislador de oferecer proteção integral àqueles que buscam refúgio.

No âmbito judicial, a previsão do art. 33 da Lei nº 9.474/1997 foi colocada em xeque tanto na Extradicação nº 1.008 quanto na Extradicação nº 1.085. Em ambos os processos, o STF buscou fixar os limites da atribuição do Poder Executivo, responsável pelo reconhecimento do *status* de refugiado, e do Poder Judiciário, competente para reconhecer crimes políticos em processo de extradição.

Entretanto, a análise dessas decisões externalizou um posicionamento de adaptação do Tribunal aos novos tempos, que, apesar de ter reconhecido a validade do art. 33 da Lei nº 9.474/1997, na Extradicação nº 1.008 afastou sua aplicação no julgamento do caso Cesare Battisti, ao analisar a legalidade da concessão de refúgio como prejudicial à questão principal do processo de extradição.

O caminho escolhido pelo STF, contudo, não implica flexibilização das regras de refúgio. Neste ponto, não se pode perder de vista que a de-

ção de concessão de refúgio goza de natureza jurídica de ato administrativo vinculado e está sujeita, pois, ao escrutínio do Poder Judiciário quanto ao preenchimento de seus requisitos formais. Tal postura também é coerente com a excepcionalidade da condição de refugiado, cujo reconhecimento deve ser idealmente despido de conotações políticas.

Acima de tudo, o instituto do refúgio está atrelado ao resguardo da dignidade da pessoa humana. Em razão disso, a nova Lei de Migração foi expressamente pautada em princípios e diretrizes, como a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos; o repúdio e a prevenção da xenofobia, do racismo e de quaisquer formas de discriminação; a acolhida humanitária; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas, entre outros.

Percebe-se, dessa forma, o câmbio sofrido pela legislação migratória brasileira, de caráter eminentemente humanitário, especialmente quando comparada ao revogado Estatuto do Estrangeiro. A posição de liderança ocupada pelo Brasil na regulamentação do refúgio e no acolhimento de imigrantes sustenta-se também internacionalmente, diante da tendência de países como os Estados Unidos e a Itália em limitar e dificultar a entrada de migrantes em seus territórios.

A promulgação da Lei nº 13.445/2017 ocorreu oportunamente. Confrontado com a diáspora decorrente da crise migratória causada pelas políticas adotadas pelo governo de Nicolás Maduro na Venezuela, o Brasil está diante da primeira oportunidade de implementar o novo sistema legal regulamentador do fenômeno migratório com base nos princípios previstos na CRFB, na Convenção de Direitos Cívicos e Políticos da ONU e na Declaração Americana de Direitos Humanos. Os desafios são muitos, sobretudo quanto à efetivação dos direitos desses

imigrantes, um misto de migrantes econômicos e de refugiados.

Desde abril de 2018, o governo federal, com o apoio de agências da ONU e de parceiros da sociedade civil, tem concentrado esforços na promoção do programa de interiorização dos migrantes que chegam a Roraima, especialmente à cidade de Boa Vista. Trata-se de programa de adesão voluntária que exige dos migrantes a regularização de sua documentação brasileira, a imunização e a assinatura de termo de voluntariedade.

Desenvolvido com o objetivo de enviar a outros estados brasileiros imigrantes atualmente concentrados em três cidades, a interiorização surge como solução duradoura, com conceito próximo à integração local, oferecendo aos venezuelanos acesso a oportunidades de trabalho em outros estados do País e, ao mesmo tempo, diminuindo a pressão suportada pelo estado de Roraima.

Como próximo passo da resposta à crise migratória venezuelana, a intensificação do programa de interiorização tende a tornar-se um dos pilares da força-tarefa logística humanitária, com a conseqüente redução do número de abrigos em funcionamento em Roraima e melhor distribuição da diáspora venezuelana dentro do Brasil. Também a mobilização do contingente migratório a outras cidades facilita o acesso dos migrantes a oportunidades de trabalho, contribuindo para a concretização de seus direitos e garantias fundamentais reconhecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Não há dúvida de que a escolha da solução da integração local dos venezuelanos como principal estratégia pelo Estado brasileiro é uma opção relevante no contexto humanitário de acolhimento das pessoas vindas do país vizinho e compatível com a importância do papel histórico assumido pelo Brasil na questão do refúgio perante a comunidade internacional.

Sobre os autores

Marcelo Leonardo Tavares é doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor de Direito nos cursos de graduação e pós-graduação da UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; juiz da Justiça Federal, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: marceloltavares@globo.com

Tássia de Oliveira Sodré é mestra na área Refugiados e Migração Forçada pela University of London, Londres, Reino Unido; trabalhadora humanitária do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Boa Vista, RR, Brasil.

E-mail: tassiasodre@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

TAVARES, Marcelo Leonardo; SODRÉ, Tássia de Oliveira. Cruzando a fronteira: a questão dos refugiados no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 226, p. 49-70, abr./jun. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p49

(APA)

Tavares, M. L., & Sodré, T. de O. (2020). Cruzando a fronteira: a questão dos refugiados no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 57(226), 49-70. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p49

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Declaração de Cartagena*. [S. l.]: ACNUR, [1984]. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*. [S. l.]: ACNUR, [2004]. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados*. [S. l.]: ACNUR, [1967]. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 29 abr. 2020.

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

BARBOSA, Joelma Carmo de Melo. *Reassentamentos urbanos de imigrantes palestinos no Brasil: um estudo de caso do “campo” de Brasília*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=16648@1>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. [Brasília, DF]: ACNUR: Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Refugio-no-Brasil_A-protecao-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Americas-2010.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Decreto nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018*. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961*. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *EM nº 00034/2018 MP*. Abre crédito extraordinário, no valor de R\$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões de reais), em favor do Ministério da Defesa. Brasília, DF: Planalto, 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-823-18.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. [Revogada]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018*. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018*. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República, 2018d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Refúgio em números*. 3. ed. [Brasília, DF]: Ministério da Justiça, [2018e]. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Civil Originária 3.121/RR*. Trata-se de ação cível originária ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, em que pleiteada a concessão de tutela antecipada para ordenar à requerida a imediata atuação na área de fronteira Brasil/Venezuela [...]. Autor: Estado de Roraima. Ré: União. Relatora: Min. Rosa Weber, 23 de agosto de 2018f. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=%28%283121%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/rkj65nq>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Extradição 615/BO*. Extradição executória. Natureza do processo extradicional. Limitação ao poder jurisdicional do STF. Tribunal de exceção. Crime político relativo. Prescrição da ação [...]. Requerente: Governo da Bolívia. Extraditando: Luis Garcia Meza Tejada. Relator: Min. Paulo Brossard, 19 de outubro de 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324821>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Extradição 694/IT*. Extradição executória de penas. Prescrição. Crimes políticos: critério da preponderância. 1. O extraditando foi condenado pela Justiça italiana, em julgamentos distintos, a três penas de reclusão [...]. Requerente: Governo da Itália. Extraditando: Luciano Pessina. Relator: Min. Sydney Sanches, 13 de fevereiro de 1997b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324883>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Extradição 1.008/CO*. Extradição: Colômbia: crimes relacionados à participação do extraditando – então sacerdote da Igreja Católica – em ação militar das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Questão de ordem [...]. Requerente: Governo da Colômbia. Extraditando: Francisco Antonio Cadena Collazos ou Oliverio Medina ou Camilo Lopez ou Cura Camilo. Relator originário: Min. Gilmar Mendes. Relator para o acórdão: Min. Sepúlveda Pertence, 21 de março de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=479118>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Extradição 1.085/IT*. 1. Extradição. Passiva. Refúgio ao extraditando. Fato excludente do pedido. Concessão no curso do processo, pelo Ministro da Justiça, em recurso administrativo. Ato administrativo vinculado. Questão sobre sua existência jurídica, validade e eficácia [...]. Requerente: Governo da Itália. Extraditando: Cesare Battisti. Relator: Min. Cezar Peluso, 16 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610034>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Extradição 1.385/DF*. Extradição instrutória. Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru. Crime de colusão desleal. Dupla tipicidade. Observância. Requisitos específicos do Tratado. Preenchimento. Prescrição. Inocorrência. Análise do mérito da ação penal. Impossibilidade [...]. Requerente: Governo do Peru. Extraditando: Javier Manuel Revilla Palomino ou Javier Revilla Palomino. Relator: Min. Luiz Fux, 8 de agosto de 2017c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13465516>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CONGOLESE refugee camps in Rwanda “full”. *The New Humanitarian*, Kigali, 27 Mar. 2013. Disponível em: <http://www.thenewhumanitarian.org/news/2013/03/27/congolese-refugee-camps-rwanda-full>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. *Resolução Normativa Conselho Nacional de Imigração nº 84*. Disciplina a concessão de autorização para fins de obtenção de visto permanente para investidor estrangeiro – pessoa física. [Brasília, DF: s. n.], 2009. Disponível em: <http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2009all/022009/Diversos/res84.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

DADOS sobre refúgio no Brasil. *ACNUR Brasil*, [s. l.], 2018]. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

DESLOCAMENTO forçado atinge recorde global e afeta uma em cada 113 pessoas no mundo. *ACNUR Brasil*, [s. l.], 20 jun. 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/06/20/deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-uma-em-cada-113-pessoas-no-mundo/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ENTENDA as diferenças entre refúgio e asilo. *Ministério da Justiça e Segurança Pública*: Governo Federal, Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ESPAÑA N., Luis Pedro; PONCE Z., Maria G. *Encuesta sobre condiciones de vida en Venezuela*. [S. l.]: UCAB, 2018. Disponível em: <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-2017-presentación-para-difundir-.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

GATRELL, Peter. *The making of the modern refugee*. Oxford, UK: Oxford University Press, [2013].

GILLESPIE, Patrick. La crisis de refugiados en Venezuela genera retos en el crecimiento económico de Colombia. *CNN*, [s. l.], 23 Feb. 2018. Disponível em: <http://cnnespanol.cnn.com/2018/02/23/la-crisis-de-refugiados-en-venezuela-genera-retos-en-el-crecimiento-economico-de-colombia/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The refugee in international law*. 3rd ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007.

JUBILUT, Líliliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. Battisti e o direito internacional dos refugiados. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 11 jun. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-jun-11/battisti-direito-internacional-refugiados>. Acesso em: 29 abr. 2020.

JUBILUT, Líliliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *REMHU*: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, DF, ano 22, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004302>. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22_n43/v22n43a02.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

KAGAN, Michael. “We live in a country of UNHCR”: the UN surrogate state and refugee policy in the Middle East. *New Issues in Refugee Research*, Geneva, n. 201, p. 1-25, Feb. 2011. Disponível em: <http://www.unhcr.org/research/working/4d5a8cde9/live-country-unhcr-un-surrogate-state-refugee-policy-middle-east-michael.html>. Acesso em: 29 abr. 2020.

LEAGUE OF NATIONS. Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian refugees. *League of Nations, Treaty Series*, [s. l.], v. 13, n. 355, p. 238-242, 1922. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html>. Acesso em: 29 abr. 2020.

LOW, Ana. Local integration: a durable solution for refugees? *Forced Migration Review*, Oxford, UK, n. 25, p. 64-65, May 2006. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/peopletrafficking/low.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. [S. l.]: ACNUR, [1951]. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [S. l.]: OHCHR, [1948]. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

NADEAU, Barbie Latza. Cesare Battisti, the murderer taunting Italy. *Newsweek*, [s. l.], Jan. 26, 2011. Disponível em: <http://www.newsweek.com/cesare-battisti-murderer-taunting-italy-67017>. Acesso em: 29 abr. 2020.

NTHENGWE, David. UNHCR and Rwanda seek enduring solution for protracted refugee situation. *UNHCR*: The UN Refugee Agency, Kigali, 20 Oct. 2009. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/latest/2009/10/4addd7fd9/unhcr-rwanda-seek-enduring-solution-protracted-refugee-situation.html>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. [S. l.]: CIDH, [1969]. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

PINES, Giulia. The contentious history of the passport. *National Geographic*, [s. l.], May 16, 2017. Disponível em: <https://www.nationalgeographic.com/travel/features/a-history-of-the-passport/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

POORER countries host forcibly displaced port shows. *UNHCR: The UN Refugee Agency*, Geneva, 27 Feb. 2017. Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/latest/2017/2/58b001ab4/poorer-countries-host-forcibly-displaced-report-shows.html>. Acesso em: 29 abr. 2020.

REFUGEE and asylum seekers from DRC. *Operational Portal Refugee Situations*, [s. l.], 31 Mar. 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/drc?id=182>. Acesso em: 29 abr. 2020.

RODRIGUES, Alex. Roraima pede ao STF fechamento da fronteira com a Venezuela. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 13 abr. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/roraima-pede-ao-stf-que-determine-fechamento-da-fronteira-com-venezuela>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ROTHMAN, Lily; RONK, Liz. This is what Europe's last major refugee crisis looked like. *TIME*, [Los Angeles], Sept. 11, 2015. Disponível em: <https://time.com/4029800/world-war-ii-refugee-photos-migrant-crisis/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

SLAUGHTER, Amy; CRISP, Jeff. A surrogate state?: the role of UNHCR in protracted refugee situations. *New Issues in Refugee Research*, Geneva, n. 168, p. 1-15, Jan. 2009. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/working/4981cb432/surrogate-state-role-unhcr-protracted-refugee-situations-amy-slaughter.html>. Acesso em: 29 abr. 2020.

SPINDLER, William. The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity. *Forced Migration Review*, Oxford, UK, n. 24, p. 64-65, Nov. 2005. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/sudan/spindler.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

SYRIA emergency. *UNHCR: The UN Refugee Agency*, [s. l., 201-]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>. Acesso em: 29 abr. 2020.

TRINTA anos após Declaração de Cartagena para os Refugiados, ONU inicia consulta sobre o tema. *Nações Unidas Brasil*, [Brasília, DF], 20 mar. 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/trinta-anos-apos-declaracao-de-cartagena-para-os-refugiados-onu-inicia-consulta-sobre-o-tema/>. Acesso em: 29 abr. 2020.