



O INSTITUTO DO REFÚGIO NO DIREITO INTERNACIONAL

Lucas Gonçalves da Silva
Reginaldo Felix Nascimento
Maila Pereira de Andrade

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os antecedentes históricos e os marcos normativos que sedimentaram o surgimento do instituto do refúgio. Dessa forma, é explorado como o desenvolvimento do direito dos refugiados foi moldado pela dinâmica contínua de mudanças políticas e pelos desafios contemporâneos de cada período do direito internacional. A indicação da ACNUR sobre o constante aumento do número de refugiados e a insuficiência da atual proteção internacional é o motivo que justifica a importância desta pesquisa. A referida agência expressa preocupação com a necessidade de intensificar os debates sobre o tema e melhorar a qualidade da proteção global oferecida aos refugiados. A presente pesquisa funda-se como sendo de natureza qualitativa, cujos recursos são bibliográficos e documentais, possuindo uma abordagem temática dogmática, comparativa e histórico-evolutiva.

Palavras-Chave: Direito dos Refugiados; Direito Internacional; Deslocamento forçado; Evolução Normativa.

○ Pós-doutor em Direito pela Università Degli Studi G. d'Annunzio (Itália) e pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor Associado da Graduação em Direito e do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1696968535834577>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3441-8654>. E-mail: lucasgs@uol.com.br.

○ Advogado. Mestrando em Constitucionalização do Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), com Bolsa CAPES. Pós-graduando (lato sensu) em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3161081479324584>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2364-2826>. E-mail: felixreginaldo84@gmail.com.

○ Advogada Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-0923-8775>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0155857075903410>. E-mail: mailaandrade95@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Em notícia publicada em junho de 2023 em seu portal oficial, a ACNUR (sigla que pode ser traduzida como Agência da ONU para Refugiados ou Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) informou que o último relatório anual registrou, em 2022, um aumento de 19,1 milhões de pessoas deslocadas à força em comparação ao ano de 2021. Com esse aumento recorde, os sujeitos deslocados por força de guerra, perseguição, violência e violações de direitos humanos alcançaram um número inédito de 108,4 milhões (ACNUR, 2023).

No entanto, apesar da guerra da Ucrânia ter gerado 5,7 milhões de novos deslocados em 2022 e ter representado o fluxo mais rápido de refugiados de um país desde a Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2023), a tendência global de deslocamento já vem em uma crescente em todos os últimos anos da última década (ACNUR, 2022). De acordo com os relatórios anualmente publicados pela ACNUR, em 2019, 79,5 milhões de pessoas estavam em situação de refúgio (ACNUR, 2020), em 2020, já eram 82,4 milhões (ACNUR, 2021) e, em 2021, esse número chegou a 89,3 milhões (ACNUR, 2022).

O Alto Comissário da ONU para Refugiados tem, ano a ano, reforçado o discurso de que o deslocamento forçado é um fenômeno que só cresce nos últimos anos, sendo fundamental que se intensifique o debate humanitário no que refere a encontrar soluções duráveis para o acolhimento dessas pessoas.¹¹⁴

¹¹⁴ A esse respeito, destacam-se as seguintes posições da ACNUR: “Testemunhamos uma nova realidade na qual o deslocamento forçado não é mais simplesmente algo que cresce e se espalha, mas deixou de ser um fenômeno temporário e de curto prazo”, afirmou o Alto Comissário da ONU para os Refugiados, Filippo Grandi. “Não se pode esperar que as pessoas vivam em um estado de convulsão por anos a fio, sem chances de voltar para casa e sem esperança de construir um futuro onde estão. Precisamos de uma atitude fundamentalmente nova, com maior aceitação a todas e todos que são forçados a fugir, e determinação muito maior para resolver os conflitos que duram anos e que causam um sofrimento tão imenso” (ACNUR, 2020). “Atrás de cada número há uma pessoa forçada a fugir de sua casa e uma história de deslocamento, perda de bens e sofrimento. Estas pessoas merecem nossa atenção e apoio não apenas com ajuda humanitária, mas com soluções duradoras para sua situação”, disse o Alto Comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi (ACNUR, 2021). “Os números subiram em todos os anos da última década”, disse o Alto Comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi. “Ou a comunidade internacional se une para enfrentar esta tragédia humana, resolver conflitos e encontrar soluções duráveis, ou esta tendência terrível continuará”, completou (ACNUR, 2022). “Esses números nos mostram que algumas pessoas são rápidas demais para correr para o conflito e lentas demais para encontrar soluções. A consequência é a devastação, o deslocamento e a angústia para cada uma das milhões de pessoas arrancadas à força de suas casas”, disse o Alto Comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi (ACNUR, 2023).

A partir das afirmações do Alto Comissário, é possível constatar que, atualmente, o Direito dos Refugiados é um tema de especial relevância no âmbito de estudos do Direito Internacional. Embora o número de refugiados venha numa crescente constante, a ACNUR tem entendido que as respostas da comunidade internacional ainda são insipientes, havendo uma preocupação da Agência de que se intensifiquem os debates com relação ao tema.

Sucedo que, para que os debates da comunidade internacional acerca do tema possam ser intensificados, interessa que o instituto jurídico do refúgio seja analisado a exaustão. Partindo desse pressuposto, o objetivo principal deste trabalho é trazer um panorama histórico geral do desenvolvimento do Direito dos Refugiados, desde os primeiros movimentos de cada Nação de acolher pessoas em fuga até a efetiva institucionalização dos institutos humanitários do asilo e do refúgio.

A hipótese principal da qual parte este artigo é de que o contexto político e social de cada período do Direito Internacional influenciou e moldou o processo de desenvolvimento do Direito dos Refugiados.

O presente trabalho tem natureza qualitativa. Ademais, as ideias deste texto são estruturadas a partir de pesquisas realizadas com instrumentos bibliográficos e documentais, como a análise de leis, normas internacionais e dados estatísticos, livros, revistas eletrônicas, artigos científicos e notícias veiculadas em portais da *internet*. Por fim, as abordagens temáticas utilizadas foram as dogmática, comparativa e histórico-evolutiva.

No capítulo das considerações finais, foi relatado como os resultados da pesquisa confirmaram a hipótese inicial. A partir dessas conclusões, foram propostas soluções para a promoção de avanços no procedimento de reconhecimento da condição de refugiado.

2 ANTECEDENTES DO ACOLHIMENTO ÀS PESSOAS EM FUGA

Dentro do contexto das migrações, Jubilit e Apolinário (2010) destacam a importância de distinguir entre as migrações forçadas e as migrações voluntárias. As migrações voluntárias referem-se àquelas em que o indivíduo opta livremente por imigrar em busca de melhores condições sociais ou outras razões de conveniência pessoal. Por outro lado, as migrações forçadas são caracterizadas pela ausência total ou mínima do elemento volitivo. Os exemplos mais comuns de migrantes forçados se assemelham aos conceitos contemporâneos de

refugiados, sendo indivíduos obrigados a deixar seu país devido a fundado temor de perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos.

Jubilut (2007) relata que, desde o século XV, existem registros de pessoas que saem de seus países de origem em busca de proteção em outros territórios, devido a estarem sofrendo algum tipo de perseguição. Quando se examinam os antecedentes históricos do refúgio, é notável que desde a Antiguidade, com a chegada dos povos bárbaros ao Império Romano, alguns países já acolhiam diversos grupos em situação semelhante ao conceito atual de refugiado (Hathaway, 1984). No entanto, embora alguns estudiosos remontem a origem do refúgio à Antiguidade, Jubilut (2007, p. 23) argumenta que foi a partir do século XV que os refugiados passaram a ser mais frequentemente identificados:

A temática dos refugiados, ou seja, de seres humanos que precisam buscar proteção em outro território que não o de sua origem ou residência habitual, em função de perseguições que sofrem, existe desde o século XV. Primeiramente com os judeus expulsos da região da atual Espanha, no ano de 1492, em função da política de europeização do reino unificado de Castela e Aragão – iniciada após a reconquista deste da dominação turca – que levou à expulsão da população apátrida, não totalmente assimilada e que contabilizava 2% do total da população, em função de esse reino ter a unidade religiosa como uma de suas bases constitutivas. E, logo em seguida, de Portugal, país no qual buscaram refúgio.

Entre os séculos XV e XIX, diversos grupos populacionais, além dos judeus, deixaram seus países de origem na condição de refugiados. Exemplos incluem mulçumanos do Império Otomano expulsos do reino unificado de Castela e Aragão, protestantes expulsos dos Países Baixos e puritanos, quakers e católicos irlandeses expulsos da Inglaterra (Jubilut, 2007).

Mesmo que a prática de acolher estrangeiros em fuga tenha sido amplamente adotada por vários Estados, ao longo do tempo, percebeu-se que o processo de acolhimento seria mais eficaz se fosse positivado como uma norma jurídica. Inicialmente, houve a positivação de um direito de asilo *lato sensu*, abrangendo os institutos que hoje conhecemos como asilo diplomático, asilo territorial e refúgio. O direito do asilo serviu como base jurídica para o surgimento dos institutos mais modernos de proteção àqueles que são alvo de perseguição por parte de um Estado, incluindo o refúgio.

2.1 O surgimento dos primeiros asilados

No entanto, nesses tempos remotos, a natureza da proteção proporcionada pelo asilo diferia consideravelmente da atual. Segundo Ramos (2011, p. 16), o asilo:

É um dos institutos mais longevos da humanidade, com raízes na Antiguidade Ocidental. A palavra, aliás, vem do termo grego “ásilon” e do termo do latim “asylum”, significando lugar inviolável, templo, local de proteção e refúgio. Da Antiguidade Grega e Romana, o asilo ganhou ainda contornos religiosos, aprofundados na Idade Média europeia, sendo concedido em templos, mosteiros e igrejas, associado à piedade divina e ao arrependimento. Contudo, o asilo antigo e medieval distingue-se do asilo do Estado Constitucional pelo tipo de conduta cometida pelo solicitante de asilo: em geral, tratava-se de criminosos comuns. Os perseguidos políticos, pelo contrário, eram sujeitos à extradição (outro instituto de origens remotas, mas que sofreu transformação profunda na emergência do Direito Internacional da sociedade interestatal).

Entretanto, Rodrigues (2006) esclarece que entre os séculos X e XV, esse asilo de natureza fortemente religiosa passou por transformações influenciadas por mudanças na mentalidade da sociedade europeia. A Europa, que anteriormente mantinha uma postura hospitaleira para com estrangeiros, passou a adotar uma postura mais protecionista em relação às suas fronteiras, população, cultura e religião. Essa mudança foi caracterizada pela repressão, perseguição, isolamento e condenação ao exílio. Esse período testemunhou a afirmação da identidade dos Estados e a estigmatização da diferença, marcado pela intolerância e xenofobia.

Essa transformação atingiu seu ápice no século XVI com o advento da Reforma Protestante, que resultou na perda de influência do poder eclesiástico e, conseqüentemente, do asilo de natureza religiosa (Fischel, 1996, *apud* Barichello; Araújo, 2015). Nesse contexto, o asilo deixou de ser exclusivamente atribuído à igreja e se tornou um instituto secular, com a competência para concessão sendo transferida para o poder civil (Rodrigues, 2006).

Durante o século XVII, estudiosos como Suarez, Wolff e Grotius, considerados precursores do Direito Internacional, começaram a desenvolver o conceito de asilo, atribuindo-lhe caráter de Direito Natural e responsabilidade estatal em sua concessão às pessoas que dele necessitavam (Hathaway, 1990, *apud* Rodrigues, 2006). Grotius, conhecido como o pai do Direito Internacional, foi o primeiro a vincular a concessão do asilo àqueles perseguidos por ideais políticos ou religiosos, excluindo os praticantes de crimes comuns (Khan, 1976, *apud* Rodrigues, 2006). No entanto, até o final do século XVII, os fugitivos de crimes comuns ainda eram amparados pelo asilo (Rodrigues, 2006).

No século seguinte, com a ascensão dos ideais liberais, surgiu a primeira menção ao direito ao asilo em uma constituição europeia, especificamente na Constituição Republicana Francesa de 24 de junho de 1793. O artigo 120º desta Constituição prenunciou o embrião do

conceito moderno de asilo, garantindo-o aos estrangeiros banidos de sua pátria em busca da liberdade e recusando-o aos tiranos (France, 2013; Ségur, 1998, *apud* Barichello; Araújo, 2015)

A concepção da Constituição Francesa limitou o sentido amplo que anteriormente era atribuído ao asilo. O artigo estabeleceu que somente receberiam asilo do Estado Francês aqueles perseguidos por suas ações políticas em prol da liberdade, excluindo os tiranos que restringiam as liberdades (Barichello; Araújo, 2015).

Essa disposição na Constituição Francesa não foi imediatamente adotada pelos demais Estados europeus. Inicialmente, reforçou-se a percepção de que o direito ao asilo não era um direito humano individual, mas sim uma prerrogativa que cada Estado soberano poderia ou não adotar. Somente no século XIX as ideias de Grotius ganharam força na comunidade internacional, levando à implementação gradual da distinção proposta por ele: os praticantes de crimes comuns passaram a ser entregues aos Estados onde os crimes foram cometidos, enquanto aqueles que cometiam crimes políticos foram amparados pelo princípio da não-extradição, exceto quando cometidos contra chefes de Estado. Esse período também marcou o surgimento dos primeiros precedentes de extradição (Rodrigues, 2006).

Bonamini (2003; 2004, *apud* Barichello; Araújo, 2015) observa que com o tempo e o fortalecimento da soberania dos Estados-Nação, a influência do elemento político sobre o direito ao asilo também aumentou. Esse aspecto político também influenciou as primeiras definições do direito ao refúgio, como o conceito estabelecido no artigo primeiro da Convenção de Genebra de 1951, que marcou a fusão dos conceitos de asilo e refúgio.

2.2 A primeira guerra mundial e os primeiros refugiados

Tão antigos quanto a necessidade humana de deslocar-se em busca de sobrevivência são os valores culturais de acolhimento. Desde os primórdios da humanidade, era comum que países oferecessem refúgio a pessoas perseguidas devido à sua raça, religião, opiniões políticas, nacionalidade ou grupo social, reconhecendo tais práticas como um costume internacional (Jubilut, 2007).

No entanto, embora os primeiros refugiados remontem ao século XV, naquele período, a busca de proteção por indivíduos em fuga era menos frequente. O primeiro momento em que grandes grupos começaram a procurar proteção de maneira sistemática aconteceu no

século XX, quando milhões de russos fugiram da União Soviética, de modo que este é considerado um marco histórico do Direito dos Refugiados (Jubilut, 2007).

De acordo com Ramos (2011), até o século XX, o Direito Internacional não possuía uma proteção institucionalizada específica para os indivíduos que fugiam de seu Estado de residência e buscavam abrigo em outro Estado. Até então, a acolhida desses indivíduos estava sujeita à liberalidade de cada país, principalmente às legislações nacionais relacionadas à concessão de asilo. Hathaway (1984) também salienta que nos quatro séculos anteriores a 1920, a preocupação em definir o conceito de refugiado era mínima.

A Primeira Guerra Mundial interrompeu essa tradição de liberdade de migração entre as nações, à medida que a guerra motivou o deslocamento de vários grupos de refugiados e fortaleceu ideias nacionalistas. Os governos nacionais começaram a adotar posturas mais cautelosas em relação aos refugiados e imigrantes de maneira geral. Essa postura cautelosa foi incorporada em diversos instrumentos legais internacionais ao longo do século XX (Hathaway, 1984). Guerra e Accioly (2017) explicam que o instituto do refúgio não apenas surgiu durante esses conflitos internacionais, mas também foi impulsionado pelo contexto hostil de disputas territoriais na segunda década do século XX.

Agamben (1996, *apud* Barichello; Araújo, 2015) observa que a aparição em massa dos refugiados coincidiu com as quedas dos impérios russo, austro-húngaro e otomano, especialmente com o fim da Primeira Guerra Mundial, resultando em uma série de tratados de paz que alteraram drasticamente a configuração territorial da Europa central e oriental.

A Primeira Guerra também ampliou os arquétipos de pessoas deslocadas de seus países e não aceitas em nenhum lugar, incluindo russos brancos, armênios, búlgaros, gregos e várias outras minorias étnicas. Muitas dessas minorias não foram assimiladas por novos Estados-Nação, como a Iugoslávia e a Tchecoslováquia, e representavam cerca de 30% da população desses territórios. Inicialmente, as potências do Ocidente tentaram proteger os direitos fundamentais desses afetados pelas reformulações de fronteiras, mas, à medida que a economia pós-guerra declinou, essas minorias foram cada vez mais culpabilizadas pelos problemas diversos, levando a distinções entre esses grupos minoritários, alguns sendo naturalizados e outros rotulados como forasteiros representando uma ameaça à coesão cultural e nacional (Loescher, 1993, *apud* Barichello; Araújo, 2015).

Nesse contexto, a Liga das Nações foi fundada, embasada nos princípios de segurança coletiva e igualdade entre os Estados, desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento do instituto do refúgio no Direito Internacional (Guerra; Accioly, 2017).

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REFÚGIO NO DIREITO INTERNACIONAL

3.1 A liga das nações e os primeiros órgãos internacionais de defesa aos refugiados

A Liga das Nações foi um organismo internacional permanente criado em reação ao fim da Primeira Guerra, com o intuito de promover a segurança internacional e a cooperação econômica, social e humanitária entre as Nações e, aliado a isso, garantir o cumprimento do Tratado de Versalhes, acordo de paz em que se firmaram condições para o encerramento da guerra (Guerra; Accioly, 2017).

Guerra e Accioly (2017, p. 66) relatam que a Liga das Nações teve um importante papel no estabelecimento de alguns critérios mínimos de cooperação entre os povos que até hoje são observados no âmbito do Direito Internacional:

A Liga das Nações estabeleceu alguns pressupostos interessantes para o Direito Internacional, a começar pelo seu preâmbulo, que estabelece que os Estados-membros devem aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra; manter abertamente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra; observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional, reconhecendo doravante como norma efetiva de procedimentos de governos; fazer reinar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos tratados nas relações mútuas dos povos organizados. Também propôs estratégias para a manutenção da paz e da segurança coletiva, indicando ainda os mecanismos para solução de controvérsias de forma pacífica, em especial a arbitragem, e estabelecia previsões genéricas relativas aos direitos humanos, destacando-se às voltadas ao *mandate system of the League*, ao sistema das minorias e aos parâmetros internacionais do direito do trabalho – pelo qual os Estados se comprometiam a assegurar as condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças.

É sabido que, durante a década de 20, com a vitória da Revolução Russa, a derrocada das últimas frentes antibolcheviques e a consolidação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS, um grande número de russos evadiram-se do novo Estado Comunista que se constituía, alguns fugindo da fome, outros fugindo da perseguição sofrida (Jubilut, 2007).

Guerra e Accioly (2017) destacam que, em 1921, a Liga das Nações teve um papel fundamental auxiliando o Comitê Internacional da Cruz Vermelha na assistência prestada aos mais de um milhão de refugiados russos deslocados pela guerra civil russa.

Inicialmente, a Cruz Vermelha promovia assistência a esses russos em fuga, mas, com o agravamento da situação, essa organização solicitou o auxílio da Liga das Nações. Embora esta organização tivesse um papel de proteção às minorias, naquele primeiro momento, seu estatuto não tratava da questão dos refugiados. Por essa razão, em 1921, foi criado como órgão independente o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, considerado o marco inicial da proteção internacional aos refugiados. A essa organização cabia (Jubilut, 2007, p. 73-74):

As tarefas que deveriam ser realizadas pelo Alto Comissariado para os Refugiados Russos eram basicamente três: (1) a definição da situação jurídica dos refugiados, (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.

O comando do Alto Comissariado para os Refugiados Russos foi atribuído ao norueguês Fridtojf Nansen, cuja atuação foi extremamente importante na institucionalização do Direito Internacional dos Refugiados. Além de ter contribuído na elucidação de uma série de problemas sofridos pelos refugiados, criou ainda um documento específico de identificação para as pessoas em situação de refúgio, o Passaporte Nansen (Jubilut, 2007).

Esse passaporte, denominado de Certificado de Identidade para Refugiados Russos ou simplesmente Passaporte Nansen, foi instituído pelo Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos (*League Of Nations* –1922), idealizado pelo Alto Comissariado para Refugiados Russos e ratificado por 52 países (Barichello; Araújo, 2015).

Embora a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos seja considerada o marco inicial da proteção internacional aos refugiados, importa salientar que, a princípio, o âmbito de proteção desse órgão era limitado aos refugiados de origem russa. No entanto, conforme foi sendo identificada a necessidade de estender essa proteção jurídica internacional a refugiados de outras etnias e nacionalidades, a competência deste órgão também foi sendo ampliada (Jubilut, 2007).

Em 31 de maio de 1924, o âmbito de proteção do Alto Comissariado foi estendido aos armênios, povo que foi vítima do primeiro genocídio do século XX. Ainda naquele ano, 35 nações, inclusive o Brasil, reuniram-se para elaborar o Plano Relativo à Expedição dos Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios, que concedeu aos armênios o direito de portar o Passaporte Nansen, tornando-os, assim como os russos, refugiados Nansen

(Andrade, 1996, *apud* Barichello; Araújo, 2015).

Em 1926, a proteção aos armênios foi positivada pela promulgação do *Acordo para a expedição de certificado de identidade para os refugiados russos e armênios* (Jubilut, 2007).

Aduz Jubilut (2007) que, no ano de 1927, houve uma ampliação da competência do Alto Comissariado e que este órgão começou a analisar pedidos de proteção de refugiados assírios, assírios-caldeus, turcos e montenegrinos.

Barichello e Araújo (2015), por sua vez, aduzem que foi em 1928 que o princípio do *non-refoulement* foi pela primeira vez mencionado, embora de forma não tão aprofundada, em um documento jurídico de Direito Internacional, mais especificamente no *Arrangements relating to the legal status of Russian and Armenian refugees of 30 June 1928 (League Of Nations–1928)*.

Já em 1929, optou-se por tornar o Alto Comissariado para Refugiados Russos em um órgão subordinado à Liga das Nações. Essa mudança tinha como objetivo analisar a viabilidade de criar um outro órgão voltado à proteção dos refugiados, uma vez que o próprio estatuto do Alto Comissariado previa a sua extinção em 1931 (Jubilut, 2007).

Com o objetivo de cumprir um papel de órgão de transição, a Liga das Nações criou, no ano de 1930, o Escritório Nansen para os Refugiados, um novo órgão para tratar da proteção humanitária aos refugiados, descentralizado, mas ainda sob a direção da Liga. Naquele mesmo ano, faleceu Fridtojf Nansen (Jubilut, 2007).

O maior legado deixado pelo Escritório Nansen para os Refugiados foi a elaboração do primeiro instrumento jurídico internacional a tratar sobre os refugiados: a Convenção de 1933. Esse documento representou o início do processo de positivação do Direito Internacional dos Refugiados, sendo apontado por alguns estudiosos como o primeiro marco legislativo desse processo. Embora tivesse uma amplitude limitada, a Convenção de 1933 já trazia a previsão do *non-refoulement*, princípio de fundamental importância ao Direito dos Refugiados, que dispõe sobre a proibição à devolução do solicitante de refúgio e/ou do refugiado para território que coloque em risco a sua vida ou integridade física (Jubilut, 2007).

3.2 A segunda guerra mundial e o processo de individualização do conceito de refugiado

Concomitantemente à promulgação da Convenção de 1933, o nacional-socialismo

alemão começou a ganhar força e um novo grupo de indivíduos passou a ser perseguido e precisar da proteção dada aos refugiados: os judeus alemães (Jubilut, 2007).

Com a ascensão do governo nazista de Adolf Hitler em 30 de janeiro de 1933, uma cruel política antissemita foi sendo instaurada na Alemanha. A partir de uma lei promulgada em 14 de julho de 1933, houve uma desnaturalização generalizada dos judeus, que perderam todos os seus direitos como cidadãos (Barichello; Araújo, 2015).

No entanto, como a Alemanha fazia parte da Liga da Nações e o Escritório Nansen já estava sofrendo oposição de outros Estados violadores de direitos fundamentais, mostrou-se necessário que um órgão que não tivesse ligação com a Liga das Nações se insurgisse para oferecer proteção aos judeus alemães. Foi nesse contexto que em 1936 foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha (Jubilut, 2007). Segundo Barichello e Araújo (2015), nesse momento, o critério da nacionalidade dá lugar a um outro critério definidor do refugiado: aquele que é alvo de perseguição. Conforme destacado por Thiago Oliveira Moreira (2019, p. 193):

[...] a criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados inaugurou uma nova fase na proteção internacional dos refugiados, pois até então a qualificação de um indivíduo como detentor da presente condição era feita partindo de critérios coletivos, ou seja, em razão de sua origem, nacionalidade ou etnia. Não havia, portanto, exigibilidade de se alegar a perseguição. Com o advento do presente órgão, a qualificação passou a ser fundamentada também em aspectos individuais.

No dia 10 de fevereiro de 1938, foi firmada a Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha, que além de ter reiterado o princípio do *non-refoulement*, proibindo a recondução dos refugiados à Alemanha à exceção de razões de segurança nacional ou de defesa da ordem pública, equiparou o apátrida ao refugiado e desonerou-se da proteção aos emigrantes que deixavam seu país por conveniência. Essa Convenção ainda ganhou um Protocolo Adicional que estendeu o seu âmbito de proteção às pessoas provenientes da Áustria que, embora detentoras de nacionalidade alemã, eram alvos da opressão da Alemanha nazista (Barichello; Araújo, 2015).

Sucedeu que o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha e o Escritório Nansen para Refugiados eram órgãos provisórios, com datas de encerramento previstas para o fim de 1938. Sob esse fundamento, e após proposta apresentada pela Noruega, ainda naquele ano, optou-se pela extinção daqueles dois primeiros órgãos para a criação de um órgão unificado para a proteção dos refugiados: o Alto Comissariado da Liga

das Nações para Refugiados – ACLNR (Jubilut, 2007).

De acordo com Jubilut (2007), a criação deste órgão teria inaugurado uma nova fase do Direito Internacional dos Refugiados em que a elegibilidade do *status* de refugiado deixou de ser fundada apenas em critérios coletivos, como origem, nacionalidade ou etnia, para considerar também as reais perseguições e opressões sofridas por cada pessoa, individualmente. Ou seja, para ser considerada refugiada, não bastava que a pessoa pertencesse a determinada nacionalidade ou etnia, mas também que ela fosse perseguida em razão desse pertencimento.

No entendimento de Hathaway (1984), nesta fase, a definição de refúgio se afastou do rótulo dado a um grupo, para levar em consideração a relação mantida entre um indivíduo e seu Estado de origem, especialmente as eventuais incompatibilidades entre eles.

Apesar do pioneirismo do ACLNR em inaugurar uma nova fase do Direito Internacional dos Refugiados, Jubilut (2007) aponta que este órgão tinha como limitação não dispor de fundos próprios. Aliado a isso, o advento da Segunda Guerra Mundial ampliou vertiginosamente o número de refugiados. Enquanto o número de refugiados da Primeira Guerra foi de 4 milhões, a Segunda Guerra ampliou esse número em dez vezes, tendo chegado a gerar 40 milhões de novos refugiados. Diante desse cenário, o ACLNR acabou sendo ineficiente na proteção desses novos refugiados gerados pela guerra e contribuiu no agravamento da crise de legitimidade relativa à Liga das Nações, que já caminhava para o seu fim (Jubilut, 2007).

Antes mesmo do fim da guerra, irromperam preocupações dos países aliados em sistematizar a movimentação de pessoas pela Europa, levando à criação, no dia 9 de novembro de 1943, na Casa Branca, em Washington, da UNRRA - Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (Barichello; Araújo, 2015).

Composto por 44 Estados, a UNRRA foi um organismo internacional temporário que teve um papel de grande relevância na história do Direito Internacional dos Refugiados por ter sido a primeira organização internacional a não só dar assistência às pessoas deslocadas pela guerra, mas também repatriar os refugiados e reabilitar zonas devastadas (Andrade, 1996, *apud* Barichello; Araújo, 2015). Dessa forma, o objetivo da UNRRA, era “[...] ajudar no socorro e na reconstrução das áreas devastadas em virtude da Segunda Guerra. Entretanto, muito embora também atuasse para auxiliar os refugiados, seu objetivo era ajudar todas as

vítimas do conflito” (Moreira, 2019, p. 194).

Por algum tempo, a UNRRA resolveu parcialmente a problemática dos refugiados da Europa, repatriando cerca de oito milhões de pessoas. No entanto, com o fim da Segunda Guerra, vários outros milhões de refugiados e apátridas seguiram espalhados pela Europa, sem uma casa, um país ou uma nacionalidade (ACNUR, 2005, *apud* Barichello; Araújo, 2015).

Segundo Piovesan (2004, *apud* Barichello; Araújo, 2015), a Segunda Guerra Mundial e a barbárie do holocausto inauguraram um período de maior preocupação internacional com os direitos humanos. Foi nesse contexto que, em junho de 1945, foi instituída a Organização das Nações Unidas – ONU, fundada sob os objetivos de fomentar a paz, a segurança e a cooperação entre os Estados.

Pouco tempo depois da criação da ONU, a ineficiência da Liga das Nações em impedir a guerra acelerou o seu colapso, que acabou ocorrendo em 1946, extinguindo junto com ela o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, restando a UNRRA como órgão competente para deliberar sobre a matéria (Barichello; Araújo, 2015).

No entanto, mesmo enquanto a UNRRA ainda figurava como órgão competente para deliberar sobre refúgio, o tema dos refugiados já foi objeto da primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, realizada entre 10 de janeiro e 14 de fevereiro de 1946, em Londres (Barichello; Araújo, 2015). Jubilut (2007, p. 78-79) coloca sob evidência duas resoluções sobre o tema dos refugiados promulgadas pela ONU ainda em 1946:

(1) a resolução A/45, de 12.02.1946, que apontava as bases da atuação da ONU na problemática dos refugiados, elencando quatro fundamentos próprios da temática dos refugiados, quais sejam: (a) o caráter internacional do tema, (b) a necessidade de se estabelecer um órgão internacional para cuidar da proteção dos refugiados, (c) a impossibilidade de se devolverem refugiados para situações de risco (princípio do *non-refoulement*) e (d) o auxílio aos refugiados, objetivando o seu retorno aos seus países assim que possível; e

(2) a resolução 15. XII. 46. 18 (1948), que inicia os preparativos para a criação da Organização Internacional para Refugiados.

Barichello e Araújo (2015) destacam ainda a Resolução 62(I), votada em 15 de dezembro de 1946, no último dia da segunda parte da primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, resolução responsável por instituir a Organização Internacional para os Refugiados – IRO.

De acordo com o tratado constitutivo firmado, havia ainda a previsão de que, até que a IRO iniciasse suas atividades, ficaria instituída uma Comissão Preparatória que auxiliaria a

UNRRA em seus trabalhos com os refugiados até o encerramento desta última organização, previsto para 1947 (Barichello; Araújo, 2015).

Com o fim da UNRRA, a Comissão Preparatória ficou responsável por dar seguimento aos trabalhos desta organização durante algum tempo, uma vez que a Organização Internacional para os Refugiados (IRO) só foi entrar em vigor em 20 de agosto de 1948 (Barichello; Araújo, 2015).

Jubilut (2007, p. 79) avalia que a IRO teve o seu início facilitado pelo competente trabalho introdutório que vinha sendo feito pela sua Comissão Preparatória, que tinha avançado nos trabalhos de “(1) identificação, registro e classificação dos refugiados, (2) auxílio e assistência, repatriação, proteção jurídica e política, (3) transporte e reassentamento e (4) restabelecimento de refugiados.”

Fischel de Andrade (1996, *apud* Barichello; Araújo, 2015) expõe que o tratado constitutivo da IRO já trazia um conceito moderno para a identificação dos refugiados, baseado em uma análise mais ampla e individualista de cada solicitante.

É importante contextualizar que o holocausto despertou uma comoção mundial relativa aos direitos humanos, impulsionando a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU em 1948, documento que tinha o propósito de consagrar esses direitos (Piovesan, 2004, *apud* Barichello; Araújo, 2015). Todavia, vale observar, conforme entendimento de Pedro Augusto Costa Vale e Thiago Oliveira Moreira (2021, p. 38), que em que pese a DUDH tenha estabelecido “[...] o direito à livre movimentação dentro de um país e o direito de emigrar. No entanto, não inclui em seu texto uma garantia explícita do direito à imigração”.

A definição de refugiado trazida pelo tratado constitutivo da IRO foi influenciada por esse contexto do mundo pós barbárie do nazismo e chegou a absorver inclusive vários dos fins e princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Segundo redação do tratado, se enquadravam como refugiado (s) aquele (s) que (Barichello; Araújo, 2015, p. 123-124 *apud* United Nations General Assembly, 1946):

1. [...] partiu, ou que esteja fora, de seu país de nacionalidade, ou no qual tinha sua residência habitual, ou a quem, tenha ou não retido sua nacionalidade, pertença a uma das seguintes categorias: (a) vítimas dos regimes nazista ou fascista ou de regimes que tomaram parte ao lado destes na Segunda Guerra Mundial, ou de regimes traidores ou similares que os auxiliaram contra as Nações Unidas, tenham, ou não, gozado do status internacional de refugiado; (b) republicanos espanhóis e outras vítimas do regime falangista na Espanha tenham,

ou não, gozado do status internacional de refugiado; (c) pessoas que foram consideradas refugiadas, antes do início da Segunda Guerra Mundial, por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.² [...] estiverem fora de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, e que, como resultado de eventos subsequentes ao início da Segunda Guerra Mundial, estejam incapazes ou indesejadas de se beneficiarem da proteção do governo do seu país de nacionalidade ou nacionalidade pretérita.³ [...] tendo residido na Alemanha ou na Áustria, e sendo de origem judia ou estrangeiros ou apátridas, foram vítimas da perseguição nazista e detidos, ou foram obrigados a fugir, e foram subsequentemente retornados a um daqueles países como resultado da ação inimiga, ou de circunstâncias de guerra, e ainda não foram definitivamente neles assentados. 4. [...] sejam órfãos de guerra ou cujos parentes desapareceram, e que estejam fora de seus países de nacionalidade.

A Organização Internacional dos Refugiados – IRO, como outros organismos internacionais que anteriormente trataram do tema dos refugiados, tinha um caráter temporário, com data de encerramento prevista para o dia 30 de junho de 1950. Contudo, a sua data de encerramento acabou sendo estendida para 28 de fevereiro de 1952, em virtude dos preparativos para a criação de um novo organismo internacional responsável pela questão dos refugiados (Jubilut, 2007).

Esse novo organismo internacional veio a ser o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, órgão da ONU que, embora vinculado a esta organização, ganhou *status* de órgão autônomo, diferente de seus antecessores. Instituído em 1º de janeiro de 1950, o primeiro mandato do ACNUR foi de 3 (três) anos. Atualmente, o órgão tem um mandato de 5 (cinco) anos, que já foi renovado repetidas vezes, sendo o ACNUR, até hoje, o organismo internacional responsável pela proteção dos refugiados (Jubilut, 2007).

3.3 A convenção de 1951, o protocolo de 1967 e a declaração de Cartagena como marcos da proteção moderna aos refugiados

Mesmo depois de já terem existido vários órgãos internacionais para proteção dos refugiados, ainda existia uma demanda para a criação de uma norma internacional que definisse quem é uma pessoa refugiada, os parâmetros da proteção internacional e soluções permanentes para essas pessoas. Como resposta a essa demanda, em 1951, foi aprovada a Convenção sobre o Estatuto de Refugiados ou Convenção de 1951 das Nações Unidas (Barreto, 2010).

A Convenção de 1951 é conhecido como um dos marcos fundadores do Direito Internacional dos Refugiados, inspirada por um anseio global de se debruçar sobre a questão

dos refugiados. O capítulo 3 da Convenção tem como objetivo definir quem é refugiado, enquanto os capítulos 5 e 6 trazem instruções de como lidar com essas pessoas. Ademais, a Convenção, já em seu art. 1º. A., § 2º, traz uma definição sintetizada do que seria o refugiado (ACNUR, 2013 *apud* Barichello; Araújo, 2015, p. 126-127):

Para fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa 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, encontra-se 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 encontra-se 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.

Segundo DINH (2003 *apud* Guerra; Accioly, 2017, p. 68), a Convenção de 1951 teria surgido com a responsabilidade de suprir uma série de demandas:

(...) havia a necessidade de se reconhecer a situação das pessoas que tinham se beneficiado das normas votadas pela Sociedade das Nações; havia, igualmente, necessidade de precisar a situação daquelas pessoas a quem não fora possível aplicar as normas da Organização Internacional dos Refugiados (essas, por sua vez, sucessoras das normas do UNRRA), mas cujos direitos a refúgio não estavam excluídos; as necessidades de regular-se a situação dos refugiados antes da constituição do ACNUR, ou seja, “acontecimentos anteriores a 1951”. (DINH, 2003, p. 396)

No entanto, Barreto (2010) explica que a Convenção de 1951 possuía limitações de tempo e espaço em sua conceituação de refugiados, pois apenas reconhecia como refugiados aqueles que adquiriram tal condição como resultado dos acontecimentos ocorridos na Europa (reserva geográfica) antes de 1º de janeiro de 1951 (reserva temporal), ou seja, aqueles que se tornaram refugiados por força da Segunda Guerra Mundial.

Com o intuito de superar a restrição temporal prevista na Convenção de 1951, que limitava o conceito de refugiado aos deslocados por “acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951”, em um colóquio realizado em Bellagio, Itália, de 21 a 28 de abril de 1965, um grupo de treze juristas editou um projeto de protocolo que ampliaria esse âmbito de proteção aos refugiados. O projeto foi aprovado pela ONU em 31 de janeiro de 1967 e entrou em vigor no dia 4 de outubro daquele mesmo ano, ficando conhecido como Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados ou Protocolo de 1967, e ampliou o conceito de refugiado ao retirar a limitação temporal deste conceito (Andrade, 2017):

O Protocolo de 1967, ao omitir as palavras “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e...” e as palavras “... como resultado de tais acontecimentos” do artigo 1 A(2) da Convenção de 1951⁵⁶ e ao determinar que ele

seria aplicado pelos Estados Partes “sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas [...] deverão [...] ser aplicadas também sob o presente Protocolo”, ampliou aos novos refugiados, frutos dos eventos ocorridos após o ano de 1951, na Europa ou fora desta, os benefícios que tinham sido outorgados aos então existentes.

A pedido da ONU, todos os 141 países signatários da Convenção de 1951 aderiram ao Protocolo de 1967, que entrou em vigência em 4 de outubro de 1967 (Barreto, 2010).

Em 1984, o âmbito de proteção da Convenção de 1951 passou por uma nova iniciativa de ampliação com a promulgação da Declaração de Cartagena, destinada à proteção internacional aos refugiados da América Latina. Nesse contexto, Thiago Oliveira Moreira (2019, p. 582) afirma que:

A Declaração de Cartagena trouxe uma definição ampliada de refugiado, que contemplou também como refugiado as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem 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.

A Declaração de Cartagena recomendava aos países que ampliassem a sua definição de refugiado, de modo a incluir também aquelas pessoas “cujos países de origem tenham entrado em processo de degradação política e social e tenham permitido violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública”. Este instrumento normativo já trazia uma definição de refúgio mais contemporânea, fazendo menção a problemáticas mais próximas às discutidas atualmente (Barreto, 2010).

Embora os instrumentos internacionais citados acima tenham sido o sustentáculo da criação do conceito de refúgio, é importante lembrar que este conceito está em constante evolução (Moreira, 2019). Guerra e Accioly (2017) mencionam os refugiados ambientais como exemplo de novo fenômeno emigratório, caracterizando estes como emigrantes que saem de seus países não para fugir da guerra, da fome ou de distúrbios políticos, mas sim de catástrofes ambientais.

4 REFÚGIO E ASILO: PONTOS DE SIMETRIA E PONTOS DE DIVERGÊNCIA

A partir das exposições feitas nos tópicos acima, verifica-se que os institutos do asilo e do refúgio possuem um claro ponto de convergência entre si: O objetivo em comum de acolher indivíduos que, em virtude de perseguição sem justa causa, são impedidos de

continuar vivendo em seu local de nacionalidade ou residência (Ramos, 2011).

Moreira e Sala (2018) explicam que, jurídico e politicamente, o instituto do asilo foi a base para o posterior surgimento do instituto do refúgio. Em razão dessa derivação entre os institutos, muitos doutrinadores, em especial os de cultura anglo-saxã, entendem “asilo” e “refúgio” como sinônimos. Inclusive, na língua inglesa, as palavras *refuge*, *asylum* e *asylum seekers* possuem praticamente o mesmo sentido. Entretanto, os autores ressaltam que, no contexto da América Latina, esses termos designam institutos muito distintos, cujos significados muito provavelmente foram inspirados pelas recentes instabilidades governamentais e conflitos políticos ocorridos na região.

Na parte inicial deste trabalho, já ficou demonstrado que o asilo surgiu e se consolidou muito antes do Refúgio ser reconhecido como um instituto jurídico pela comunidade internacional. Para além disso, resta aclarar que, assim como as suas origens históricas, existem também algumas diferenças conceituais fundamentais entre esses dois institutos.

Para alguns doutrinadores, como Jubilut (2007), o asilo e o refúgio são institutos que se complementam entre si, uma vez que, em várias situações nas quais não há a possibilidade de aplicação do refúgio, o asilo poderá ser uma alternativa. Segundo Jubilut (2007), enquanto o asilo pode ser concedido a quaisquer indivíduos que saem do seu país de origem ou de residência em busca de acolhimento e proteção em outro país, o refúgio, por sua vez, limita-se somente à proteção daqueles que fugiram de outro Estado motivados por um fundado temor de perseguição.

Ramos (2011) conceitua o instituto do *asilo em sentido amplo* como um gênero, que se subdivide em duas espécies: o *asilo político* e o *refúgio*. Isto significa dizer que o refúgio e o asilo político, por se tratarem de espécies do asilo em sentido amplo possuiriam, para além das características do gênero, outros pressupostos mais específicos. Ramos (2011, p. 24) traz ainda um rol de características do Asilo que o distinguiriam do Refúgio no contexto brasileiro, quais sejam:

(...) [o asilo] 1) é um instituto voltado à acolhida do estrangeiro alvo de perseguição política atual; 2) é direito do Estado e não do indivíduo, sendo sua concessão discricionária, não sujeita à reclamação internacional de qualquer outro Estado ou ainda do próprio indivíduo solicitante; 3) sua natureza jurídica é constitutiva, ou seja, não há direito do estrangeiro: ele será asilado apenas após a concessão, que tem efeito *ex nunc*; 4) pode ser concedido inclusive fora do território, nas modalidades do asilo diplomático e do asilo militar; 5) no Brasil, não há órgão específico ou trâmite próprio (tal qual no refúgio, como veremos abaixo): há livre atuação da diplomacia na análise do caso concreto.

Há ainda doutrinadores, como Mazzuoli (2019), que entendem que, pelos acordos e convenções internacionais atualmente em vigor, o que tem distinguido o refúgio do asilo é que este último tem estado relacionado à prática de crime de natureza política ou ideológica (ou de crime comum conexo a um delito político), enquanto o primeiro será utilizado para proteger indivíduos de outras perseguições, motivadas por motivos quaisquer:

Perceba-se, nos textos das declarações e convenções acima citadas, que o instituto do asilo tem apenas uma motivação atualmente – que é justamente a que o diferencia do instituto do refúgio (v. infra) –, relativa à imputação ao asilado da prática de crime de natureza política ou ideológica (ou de crime comum conexo a um delito político). Como se verá à frente, no caso do refúgio não se trata da imputação a alguém a prática de crime de natureza política ou ideológica, senão de perseguição baseada em motivos de raça, religião, nacionalidade, ou por pertencer o sujeito a determinado grupo social ou ter certa opinião política. (Mazzuoli, 2019, p. 1115)

No campo das semelhanças, cumpre mencionar que, assim como os refugiados, os asilados também fazem jus ao princípio da não devolução, previsto de forma expressa na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967: “Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas” (Moreira; Sala, 2018).

Moreira e Sala (2018) entendem que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 possuem vital importância para a manutenção da eficácia do instituto do asilo, pois, graças a esses instrumentos normativos, hoje, o princípio da não-devolução é norma cogente global no âmbito do Direito Internacional.

Com relação à natureza discricionária do asilo, Ramos (2011) faz uma ressalva. Apesar de reconhecer que a conceituação tradicional trata o asilo como uma discricionariedade dos Estados, ressalta que o asilo é hoje positivado como uma garantia internacional de direitos humanos, estando previsto inclusive na Declaração Universal de Direitos Humanos (artigo XIV) e na Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 22.3). Sendo assim, na visão de Ramos (2011), é possível concluir que, nesse ponto, o asilo também se assemelha ao refúgio, pois, tanto a concessão quanto a denegação de ambos são passíveis de controle pelos mecanismos internacionais de direitos humanos, não havendo, de fato, uma livre discricionariedade do Estado para concedê-los ou não (Ramos, 2011).

No Brasil não é diferente. Após a ratificação da Convenção Americana de Direitos

Humanos (1992) e reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, em 1998), a concessão de asilo no Brasil está vinculada aos ditames da Convenção da qual é signatário, sob pena de sofrer sanções da vigilância internacional dos direitos humanos, em especial da Corte IDH (Ramos, 2011). Ademais, Mazzuoli (2019) ressalta ainda que, no direito interno brasileiro, o asilo encontra previsão na Constituição Federal e na Lei de Migração, enquanto o refúgio está disciplinado pela Lei nº. 9.474/1997, de modo que, no Brasil, ambos os institutos possuem natureza vinculante.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário apontado pela ACNUR de contínuo aumento do número de refugiados e de insipiência da proteção internacional atualmente oferecida é a motivação que justifica a relevância da presente pesquisa. Há uma preocupação, por parte da referida Agência, de que se intensifiquem os debates e se aprimore a qualidade da proteção global disponibilizada aos refugiados.

A hipótese inicial da pesquisa foi confirmada, tendo ficado claro que o contexto político e social de cada período do Direito Internacional influenciou e moldou o processo de desenvolvimento do Direito dos Refugiados.

Todas as informações coletadas no presente trabalho indicam que os conflitos internacionais e as mudanças nas políticas internas de alguns países influenciaram diretamente o processo de desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, o que culminou, em alguns momentos, em avanços do instituto e, em outros, em retrocessos.

A partir da confirmação da hipótese inicialmente ventilada, é possível trazer como sugestão, num primeiro momento, a necessidade de que o Direito Internacional traga regras conceituais e procedimentais mais específicas relativas ao refúgio, de modo a positivar ao máximo o procedimento e fazer com que o instituto do refúgio seja menos influenciado por circunstâncias transitórias da política externa ou pelas mudanças políticas internas de cada país.

No entanto, diante das complexidades reveladas, emerge a necessidade de que, para que outras propostas surjam, antes, se aprofundem os estudos sobre o tema. Para melhorar a avaliação, interessa realizar pesquisas de natureza empírica, com coletas de dados em

diferentes fases do procedimento. A partir de um vasto arcabouço de pesquisas, será possível fazer novas análises acerca das práticas existentes e, então, desenvolver novas estratégias mais eficazes e justas no reconhecimento de refugiados, garantindo uma aplicação mais consistente das leis de proteção internacional.

REFERÊNCIAS

ACNUR: Líderes mundiais devem agir para rever a tendência crescente de deslocamento.

ACNUR – Agência da ONU para Refugiados, 2021. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/2021/06/18/acnur-lideres-mundiais-devem-agir-para-rever-a-tendencia-crescente-de-deslocamento/#:~:text=Apesar%20da%20pandemia%20da%20COVID,%E2%80%9D%2C%20divulgado%20hoje%20em%20Genebra.>> . Acesso em 10 jan. 2024.

ACNUR: Deslocamento global atinge novo recorde e reforça tendência de crescimento da última década. **ACNUR – Agência da ONU para Refugiados**, 2022. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/2022/06/15/acnur-deslocamento-global-atinge-novo-record-e-e-reforca-tendencia-de-crescimento-da-ultima-decada/>>. Acesso em 10 jan. 2024.

BARICHELLO, Stefania E. F.; ARAÚJO, Luiz E. B de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito da UNISC, Santa Cruz do Sul**, v. 2, n. 46, p. 104-134, maio–ago. 2015. Disponível em:

<<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BARRETO, Luiz Paulo T. F. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: _____ (org.).

Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1^a

ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 11-21. E-book. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/publicacoes/>>. Acesso em 26 jan. 2023.

DESLOCAMENTO forçado atinge novo recorde em 2022, e ACNUR pede ação conjunta.

ACNUR – Agência da ONU para Refugiados, 2023. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/2023/06/14/deslocamento-forcado-atinge-novo-recorde-em-2022-e-acnur-pede-acao-conjunta/#:~:text=O%20principal%20relat%C3%B3rio%20anual%20do,rela%C3%A7%C3%A3o%20ao%20ano%20anterior%2C%20o>>. Acesso em 10 jan. 2024.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 60-96, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/i/2005.v48n1/>. Acesso em 25 set. 2023.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. Aspectos Históricos da Proteção aos Refugiados no Brasil

(1951-1977). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 41-79.

E-book. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Refúgio-no-Brasil-Comentários-à-lei-9.474-97-2017.pdf>>. Acesso em 25 set. 2023.

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**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176, 2002.

Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/i/2002.v45n1/>>. Acesso em 25 jul. 2023.

GUERRA, Sidney; ACCIOLY, Elizabeth. O instituto jurídico do refúgio à luz do Direito Internacional e alguns desdobramentos na União Europeia. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, Curitiba, v. 2, n. 47, p. 62-77, 2017. Disponível em:

<<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2026>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

HATHAWAY, James C. The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920–1950.

International and Comparative Law Quarterly, vol. 33, n. 2, p. 348-380, 1984. Disponível em:

<<https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3360&context=articles1984>>. Acesso em 04 jan. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007. E-book. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplicação-no-Ordenamento-Jurídico-Brasileiro.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, São Paulo, p. 275-294, jan.-jun. 2010. Disponível em: <

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/wzVCCYn6Jzm9FGdyWWhdxSB/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

MAGALHÃES Dias; LOPES, Rachel de Oliveira. **Migrantes forçados: conceitos e contextos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 15-42. E-book. Disponível em: <

https://www.academia.edu/37229626/Migrantes_For%C3%A7ad_at_s_Conceitos_e_Contexto_s>. Acesso em 10 fev. 2023.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direito internacional público**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. E-book. Disponível em: <

https://www.academia.edu/41363361/Curso_de_Direito_Internacional_P%C3%ABlico_Vale_rio_de_Oliveira_Mazzuoli>. Acesso em 27 nov. 2023.

MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. Migrações forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). *Migrantes Forçad@s: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. P. 15-42.

MOREIRA, Thiago Oliveira. **A Concretização dos Direitos Humanos dos Migrantes pela Jurisdição Brasileira**. 1ª Ed. Instituto Memoria Editora, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>>. Acesso em 26 jan. 2023.

PORTELA, P. H. G. **Curso de Direito Internacional Público e Privado**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015. E-book. Disponível em: <https://www.academia.edu/38299111/Paulo_Henrique_Gon%C3%A7alves_Portela_Direito_internacional_P%C3%BAblico_e_privado>

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. E-book. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf>. Acesso em 20 jan. 2023.

RELATÓRIO global do ACNUR revela deslocamento forçado de 1% da humanidade. **ACNUR – Agência da ONU para Refugiados**, 2020. Disponível em: <[RODRIGUES, José Noronha. A História do Direito de Asilo no Direito Internacional. **CEEApIA Working Paper**, n. 18/2006, out. 2006. Disponível em: <<https://repositorio.uac.pt/handle/10400.3/1151>>. Acesso em 12 jan. 2023.](https://www.acnur.org/portugues/2020/06/18/relatorio-global-do-acnur-revela-deslocamento-forcado-de-1-da-humanidade/#:~:text=O%20relat%C3%B3rio%20do%20ACNUR%20%E2%80%9CTend%C3%AAncias,(categorizados%20como%20deslocados%20internos).> . Acesso em 10 jan. 2024.</p></div><div data-bbox=)

VALE, Pedro Augusto Costa; MOREIRA, Thiago Oliveira. Tutela dos direitos humanos dos migrantes em situação de vulnerabilidade: obrigações internacionais, políticas locais. **Revista Direito Das Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, p. 32, 2021.

THE INSTITUTE OF REFUGE IN INTERNATIONAL LAW

ABSTRACT: The present work aims to analyze the historical antecedents and normative frameworks that consolidated the emergence of the refugee institute. In this way, it is explored how the development of refugee law has been shaped by the ongoing dynamics of political change as well as the contemporary challenges of each period of international law. UNHCR's indication of the constant increase in the number of refugees and the insufficiency of current international protection is the reason that justifies the importance of this research. The agency expresses concern about the need of intensifying the debates about the theme and to improve the quality of global protection offered to refugees. This research is based on being qualitative in nature, whose resources are bibliographic and documentary, having a dogmatic, comparative, and historical-evolutionary thematic approach.

Keywords: Refugee Law; International Law; Forced displacement; Normative Evolution.