

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 9 | edição nº 1 | 2020

*Da emergência do regime internacional
de refugiados à sua internalização no
âmbito doméstico: um estudo de caso
sobre o Brasil*

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves
Gustavo do Amaral Loureiro
Luiz Felipy dos Santos Costa Leomil

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

DA EMERGÊNCIA DO REGIME INTERNACIONAL DE REFUGIADOS À SUA INTERNALIZAÇÃO NO ÂMBITO DOMÉSTICO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O BRASIL

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves¹

Gustavo do Amaral Loureiro²

Luiz Felipy dos Santos Costa Leomil³

Resumo: O presente artigo objetiva analisar o Regime Internacional dos Refugiados, abordando sua emergência nas relações internacionais e sua internalização no Estado brasileiro, por meio de um estudo de caso qualitativo. Assim, a partir do modelo analítico construtivista do Ciclo de Vida das Normas, proposto por Finnemore e Sikkink, o trabalho explora o processo de emergência, propagação e internalização das normas relativas à proteção dos refugiados no mundo e, sobretudo, no Brasil. Tal regime começou a ser construído no século XX, se consolidando a partir da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, e foi disseminado e ampliado pela comunidade internacional, tendo suas normas adotadas por diversos Estados, influenciando mudanças em suas legislações domésticas. Ainda que o Brasil tenha sido um dos primeiros países a aderir ao regime, passou por um longo e gradual processo de internalização. Mudanças significativas em sua postura somente ocorreram após o término do período ditatorial, sobretudo com a positivação dos compromissos assumidos internacionalmente pelo país na forma de uma lei interna voltada ao refúgio. A pergunta que orienta o artigo é: como se dá a internalização do Regime Internacional de Refugiados pelo Brasil? Conclui-se que, atualmente, apesar de possuir um ordenamento jurídico sobre o tema considerado pioneiro – por adotar uma definição ampliada de refugiado e conceder importantes direitos à essa população – o país opta por adereçar um dos maiores contingentes de

¹ Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ), mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2011). Atualmente é coordenadora do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE), pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA), coordenadora e professora do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário La Salle-RJ. Email: fncanci@gmail.com

² Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Possui graduação em Relações Internacionais pelo Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (2016). Pesquisador do projeto de pesquisa "Novas Práticas de Fronteira, Migrações e Direitos Humanos" (2019-atual), vinculado ao Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (UNILASALLE-RJ) e à Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Email: gus.amaral7@gmail.com

³ Mestrando em Ciência Política pela Carleton University. Possui graduação em Relações Internacionais pelo Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (2018). Pesquisador do projeto de pesquisa "Direitos Humanos e Política na América Latina" (2018-atual), vinculado ao Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (UNILASALLE-RJ) e à Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Email: luizleomil@icloud.com

deslocamentos forçados de sua história por outros meios, díspares ao instituto do refúgio, se distanciando, assim, deste regime internacional.

Palavras-chave: Regime Internacional; Refugiados; Ciclo de Vida das Normas; Brasil; Construtivismo.

FROM THE INTERNATIONAL REFUGEE REGIME EMERGENCY TO ITS INTERNALIZATION IN DOMESTIC POLICY: A CASE STUDY ON BRAZIL

Abstract: This paper analyses the International Refugee Regime, covering its emergence in the international relations and its internalization in Brazil, through a case study. Therefore, applying the Norm Life Cycle analytical model developed by Finnemore and Sikkink the article explores the emergency, diffusion, and internalization processes of norms related to refugee protection around the world and, more specifically, in Brazil. The refugee regime began in the early twentieth century and its tipping point occurred with 1951 Convention Relating to the Status of Refugees; throughout the years, the regime was spread and broadened by the international community and its norms were adopted by many states, influencing changes in their domestic legal systems. Even though Brazil was one of the first states to adhere to the regime, it went through a long and gradual internalization process. Significant changes in its posture only occurred after the end of the country's military dictatorship, notably when its international commitments were transformed into a domestic law regarding refugees. The main question this article seeks to answer is: how do Brazil internalize the International Refugee Regime? The paper concludes that despite having a domestic law perceived as pioneer on this matter – due to the adoption of a broader refugee definition and the safeguard of important rights to that population – the country chooses to address one of the largest contingents of forced migrants of its history through other mechanisms other than refuge; hence, distancing itself from that regime.

Key-words: International Regime; Refugees; Norm Life Cycle; Brazil; Constructivism.

I. Introdução

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), refugiados são indivíduos vítimas de perseguições ou conflitos armados que fogem de seus países em busca de proteção internacional (Acnur, 2016). O Regime Internacional de Refugiados começou a ser construído no início do século XX, quando a comunidade internacional passou a se preocupar com o alto número de pessoas que fugiram da então recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na década de 1920. Todavia, o regime somente veio a se consolidar após a Segunda Guerra Mundial, a partir da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951⁴, que estabeleceu uma definição mais clara e objetiva dos motivos para reconhecimento do status de refúgio. Ao longo das décadas seguintes, novas normas foram introduzidas a esse regime, ampliando a definição e aplicação do instituto do refúgio, que se tornou disseminado na comunidade internacional.

O Brasil integrou as discussões sobre refúgio desde os primórdios da construção deste regime. Todavia, ao longo do tempo, o país intercalou entre fases mais e outras menos abertas à discussão do tema e à recepção de refugiados. Desde os anos 1990, o país se inseriu de forma mais ativa no tratamento da questão, criando uma elogiada legislação sobre o tema em 1997. Atualmente, após ter recebido um grande volume de solicitações de refúgio de haitianos entre 2011 e 2015, sobretudo por conta do terremoto em Porto Príncipe e da fragilização deste Estado, o país vem lidando com um dos maiores contingentes de deslocados de sua história. Somente no ano de 2017, o Brasil recebeu 33.866 solicitações de refúgio, dentre as quais 17.865 foram feitas por venezuelanos (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018), diante da crise humanitária que afeta o país vizinho. Assim, o tema das migrações e do refúgio ganhou terreno na sociedade e no governo brasileiro, que vem buscando adotar políticas e iniciativas para lidar com o aumento da população deslocada que busca refúgio e segurança no país.

Este artigo tem como objetivo analisar a emergência do Regime Internacional de Refugiados, sua propagação nas relações internacionais bem como sua internalização pelos Estados, investigando especificamente o Brasil, por meio de um estudo de caso qualitativo. Para tanto, fundamenta-se na teoria construtivista das Relações Internacionais, adotando o modelo analítico proposto por Finnemore e Sikkink (1998), denominado Ciclo de Vida das Normas.

⁴ A Convenção consagrou o reconhecimento do status de refúgio a pessoas com um bem fundado temor de perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (Organização das Nações Unidas, 1951).

A questão central que orienta este trabalho é: como se dá a internalização do Regime Internacional de Refugiados pelo Brasil? Para responder tal questão, parte-se do pressuposto de que apesar de ter internalizado as normas do regime ao longo das últimas décadas, criando um ordenamento jurídico sobre o tema considerado pioneiro – por adotar uma definição ampliada de refugiado e conceder importantes direitos à essa população – o país opta por adereçar um dos maiores contingentes de deslocamentos forçados de sua história por outros meios, díspares ao instituto do refúgio, se distanciando, assim, deste regime internacional.

Este artigo é composto por quatro seções além desta introdução. A seção a seguir apresenta o marco teórico. A próxima seção discute a emergência e a evolução do Regime Internacional de Refugiados. Em seguida, discute-se o caso brasileiro, evidenciando como o país se inseriu no Regime e o processo de internalização da norma sobre refúgio. A última seção é composta pelas considerações finais.

II. O Ciclo de Vida das Normas

No campo das Relações Internacionais, o termo regime internacional é utilizado para referir-se a um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos que orientam as ações dos atores internacionais. Esta definição bastante disseminada na área, apoia-se na contribuição de Krasner (1982) que argumenta que os regimes são compostos por crenças que podem se manifestar através da institucionalização político-jurídica ou pela institucionalização de comportamentos (princípios); por padrões de comportamentos que se refletem em direitos e obrigações (normas); por prescrições ou proibições específicas para a ação (regras); e por práticas coletivas dominantes que implantam princípios e mudam as regras (procedimentos).

Na visão construtivista das Relações Internacionais os regimes internacionais são percebidos como instrumentos socialmente construídos que codificam um conjunto ou uma estrutura de identidades e interesses e geram padrões de comportamento apropriados que se refletem em obrigações e direitos (Finnemore; Sikkink, 1998). Assim, a criação de regimes, bem como a identificação dos interesses dos Estados nestes regimes, é definida socialmente, a partir do padrão de interação estabelecido⁵.

⁵ Outras perspectivas teóricas compreendem de forma diferente os regimes internacionais. O realismo, por exemplo, parte do pressuposto que os regimes internacionais refletem os interesses dos atores mais poderosos, enquanto os neoliberais enfatizam os dilemas de cooperação e conflito entre os Estados, que precisam estabelecer regras para sua interação através de regimes para contornar os efeitos da anarquia internacional. Para uma discussão teórica sobre regimes, ver Rittberger, Mayer e Hasenclever (2000).

Diferente das teorias racionalistas das Relações Internacionais nas quais prepondera a lógica das consequências, isto é, a lógica pela qual o agente faz uma escolha racional para perseguir os próprios objetivos a fim de maximizar seus ganhos em relação aos demais, a teoria construtivista fundamenta-se em uma visão reflexivista, baseada na lógica da adequação. Nesta lógica, os atores compreendem que devem seguir certas normas por considerá-las naturais, justas e legítimas. Assim, as normas são instrumentos socialmente construídos que geram padrões de comportamento apropriados (Finnemore; Sikkink, 1998).

O comportamento inerente à lógica da adequação, implica na internalização das normas de forma consciente, já que os próprios agentes decidem se desejam defender princípios que acreditam ser morais e justos. Portanto, além dos fatores materiais, os fatores ideacionais possuem grande relevância, o que faz com que a lógica da adequação possa se sobrepor à visão racionalista dos cálculos estratégicos dos agentes.

É com base nesse campo teórico que Finnemore e Sikkink (1998) constroem o modelo do Ciclo de Vida das Normas para explicar o papel das ideias e crenças na construção, propagação e internalização dos padrões de comportamento adotados pelos Estados em diversas áreas temáticas. As autoras analisam os processos que fazem com que determinadas normas influenciem, em graus diferentes, os agentes do sistema internacional. Nesse sentido, buscam compreender as origens das normas, os mecanismos pelos quais são capazes de exercer influência e as condições em que são influentes na política mundial.

O Ciclo de Vida das Normas é dividido em três estágios pelos quais as normas influenciam a política internacional: (1) a emergência da norma, (2) a propagação da norma (“efeito cascata”) e (3) a internalização da norma. O primeiro estágio é marcado pelo trabalho dos empreendedores (*norms entrepreneurs*), indivíduos que detém conhecimento e são capazes de influenciar a política e a autoridade, articulando seus discursos a fim de trazer notoriedade e relevância à norma em questão. Estes empreendedores são responsáveis por chamar a atenção para a norma em conjunto com as plataformas organizacionais (organizações) em que atuam, promovendo que um padrão de comportamento para o tratamento de determinadas questões seja transformado em norma a nível internacional. O trabalho dos empreendedores da norma é central no primeiro estágio para construir uma narrativa com apelo ideológico para a sustentação da nova norma, visto que esta emerge em um espaço de competição com outras percepções de interesse e padrões de comportamento vigentes. Nesse estágio, a norma se submete à lógica da adequação pelos agentes (Finnemore; Sikkink, 1998).

Após este primeiro estágio e, depois de ser aderida por aproximadamente 1/3 dos Estados do sistema internacional⁶, a norma passa por um ponto de inflexão, que a leva para o segundo estágio: a propagação da norma (“efeito cascata”). Neste momento, vários países passam a aderir à nova norma, sem que haja necessidade de pressão interna para tanto, e o padrão de comportamento se propaga como se houvesse um movimento de contágio entre os atores no plano internacional. Dessa forma, a norma ganha legitimidade e capacidade de alterar o comportamento dos Estados, redefinindo o que é compreendido como comportamento apropriado para lidar com determinado tema.

A partir de então, os Estados que eram indiferentes ou opostos à norma, passam a aceitá-la por serem membros da comunidade internacional, para adquirirem legitimidade no âmbito doméstico, para demonstrarem a capacidade de adaptação ao ambiente social ou pelo sentimento de integração à comunidade. Assim, ocorre o efeito cascata, cujo principal mecanismo é o processo ativo de socialização internacional por parte dos Estados, processo capaz de induzir outros atores a aderirem à norma. Os agentes de socialização podem ser tanto os Estados como redes de empreendedores e organizações internacionais, capazes de pressionar atores a adotar novas políticas e ratificar tratados (Finnemore; Sikkink, 1998).

Por fim, caso a norma tenha sucesso, atingirá o terceiro estágio: a internalização. A internalização ocorre no ápice do efeito cascata quando um grande número de membros já aderiu à norma e demonstra a necessidade do comprometimento com a mesma. Sua internalização concede à norma um status de “tomada por certo”, tornando-se inquestionável e capaz de exercer ampla influência nos agentes e no processo decisório doméstico. Nesse estágio, o comportamento do Estado no tratamento do tema torna-se um hábito, é iterativo e não leva à contestação devido ao entendimento de que é o comportamento adequado a ser adotado. Ademais, a internalização significa que os Estados assumiram novas responsabilidades, o que pode implicar na criação de novos direitos e leis que garantam o cumprimento deste comportamento (Finnemore; Sikkink, 1998).

⁶ Finnemore e Sikkink (1998) argumentam a impossibilidade de se prever a quantidade exata de Estados que devem aderir a uma norma para que ela chegue ao seu ponto de inflexão – dado que os Estados não são semelhantes em termos de peso normativo –, todavia, estabelecem que isto raramente ocorreria antes que 1/3 dos Estados do sistema internacional adotassem a norma.

Tabela 1. Estágios do Ciclo de Vida das Normas

ESTÁGIOS	ATORES	MOTIVOS	MECANISMOS DOMINANTES
Estágio 1: Emergência	Empreendedores de Normas e suas Plataformas Organizacionais	Altruísmo, Empatia, Idealização, Compromisso	Persuasão
Estágio 2: Efeito Cascata	Estados, Organizações Internacionais, Redes	Legitimidade, Reputação, Estima	Socialização, Institucionalização, Demonstração
Estágio 3: Internalização	Lei, Profissões, Burocracia	Conformidade	Hábito, Institucionalização

Fonte: Elaboração própria a partir de Finnemore e Sikkink (1998).

Finnemore e Sikkink (1998) destacam que nem todas as normas seriam capazes de completar seu ciclo de vida, porém aquelas internalizadas ou em cascadeamento tenderiam a eventualmente se tornar padrões de comportamento, em especial, quando relacionadas a determinados fatores. Segundo as autoras, normas promovidas por países proeminentes, que sejam compatíveis e adjacentes a outras normas já existentes, ou que sejam promovidas em algum contexto histórico mundial específico – como crises internacionais, que incentivariam o abandono de antigas normas ou a busca por novas – teriam mais chances de serem adotadas pelos Estados e completar seu ciclo de vida.

Este artigo utiliza o modelo do Ciclo de Vida das Normas para compreender o processo de emergência, propagação e internalização das normas relativas à proteção dos refugiados, a partir de uma análise que contempla especificamente o Estado brasileiro no caso da internalização.

III. Da emergência à internalização do Regime Internacional de Refugiados

O instituto do refúgio começa a ser positivado no âmbito da Liga das Nações nos anos 1920 em razão da preocupação com os cerca de 1,5 milhões de deslocados e refugiados oriundos da recém-criada União Soviética. Para lidar com a questão, em 1921, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, dando início à proteção internacional aos refugiados. No momento de sua criação, foi estabelecido um mandato que determinava a duração dos trabalhos até 1931, devido ao entendimento da época de que o refúgio seria um problema temporário. Neste período, Fridtjof Nansen, político norueguês, foi escolhido para gerir as atividades do órgão. Nansen pode ser considerado um importante empreendedor da norma do

refúgio, pois centrou o seu trabalho em elaborar um estatuto jurídico para os refugiados e criou um documento específico para a identificação dos mesmos, o passaporte Nansen. Apesar do Alto Comissariado ter um mandato limitado à proteção de indivíduos russos, o problema de deslocamentos de pessoas por motivos de perseguições não era restrito aos nacionais deste país e, logo, indivíduos de outras nacionalidades passaram a buscar proteção neste órgão. Em 1924, após o genocídio armênio, a competência do Alto Comissariado se expandiu, ampliando a proteção para estes indivíduos e, no ano de 1927, o órgão também passou a avaliar solicitações de refúgio vindas de assírios, assírios-caldeus, turcos e montenegrinos (Jubilut, 2007).

Após o fim do mandato do Alto Comissariado, foi criado o Escritório Nansen para Refugiados, sob direção da Liga das Nações. Dentre as diversas tarefas do órgão, a principal foi a elaboração de um instrumento jurídico internacional para refugiados, a Convenção de 1933, que deu início à positivação do Direito Internacional de Refugiados. Seu conteúdo estabeleceu o princípio de *non-refoulement* (não devolução), instituindo a proibição aos países receptores de refugiados de devolvê-los aos locais onde sua vida e integridade física corressem perigo (Jubilut, 2007).

Tendo em vista que o mandato do Escritório Nansen para Refugiados iria terminar em 1938 e o fluxo de migrantes forçados no continente europeu continuava a crescer, foi criado, neste mesmo ano, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. Ao fim do seu mandato, em 1946, esse órgão foi substituído pelo Comitê Intergovernamental para Refugiados, cujas atividades duraram até 1947. Em 1948, foi estabelecida no âmbito da recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional de Refugiados (OIR) que se dedicava aos problemas residuais dos refugiados da Segunda Guerra. Finalmente em 1950, a OIR foi substituída pelo ACNUR, instituição que até hoje é responsável pelo tratamento do tema do refúgio no âmbito da ONU (Barreto, 2010).

Pode-se identificar nesse contexto a emergência das normas do Regime Internacional de Refugiados. Destacam-se como motivos para emergência do Regime, sentimentos como solidariedade, empatia e preocupações humanitárias, visto a dimensão do problema relacionado à migração forçada de indivíduos por razões de perseguição no contexto da Primeira e da Segunda Guerra. Os empreendedores das normas tiveram papel central, pois tanto Nansen como as organizações internacionais, criadas em diferentes períodos, evidenciaram à comunidade internacional a necessidade de estabelecer princípios, regras, procedimentos e normas sobre o tema, inserindo o refúgio na agenda internacional. Assim, os Estados começaram a se mobilizar para acolhimento e proteção aos refugiados, iniciando o processo de normatização sobre o tema.

Conforme o modelo do Ciclo de Vida das Normas, após a emergência destas, o próximo estágio é o efeito cascata, em que os Estados são compelidos a aderir à nova norma, afetados pelo poder de persuasão dos empreendedores. Estas normas atingem, primeiramente, o ponto de inflexão para posteriormente serem disseminadas. No Regime Internacional de Refugiados, a Convenção de 51 pode ser caracterizada como o ponto de inflexão.

A Convenção de 51 surgiu no contexto pós Segunda Guerra Mundial, que trouxe efeitos devastadores para o continente europeu, originando cerca de 40 milhões de refugiados. Isso fez com que a comunidade internacional percebesse a necessidade de garantir a proteção aos refugiados em âmbito internacional. Como ainda não existia um tratado internacional que versasse especificamente sobre a questão, os Estados definiam o tratamento que seria dado aos refugiados, baseando-se nas normas emergentes no período anterior. Percebe-se neste contexto que era necessário assegurar direitos a toda pessoa vítima de perseguição e disseminar a proteção aos refugiados em âmbito internacional (Jubilut, 2007). Assim, os Estados iniciaram a preparação para Convenção de 51 que tinha como objetivo criar um Estatuto dos Refugiados. Esta Convenção estabeleceu a definição clássica de refugiados em seu artigo 1º que dispõe que refugiado é 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, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (Organização das Nações Unidas, 1951, artigo 1º).

Todavia, esta Convenção estabeleceu reservas geográfica e temporal, pois eram considerados refugiados apenas pessoas de origem europeia e que sofreram perseguição até 1º de janeiro de 1951. À época diversos países assinaram a Convenção e passaram a debater o tema, como França e Reino Unido, que a assinaram em 1954, e o Brasil, que a assinou em 1952. Todavia, Moreira (2012) menciona que muitos Estados mantiveram uma política seletiva no acolhimento de refugiados, fazendo com que as preocupações humanitárias ficassem em segundo plano, frente aos interesses da política externa. Assim, percebe-se que a lógica das consequências preponderava sobre a lógica da adequação. Neste sentido, o efeito cascata e sua capacidade de mobilização de novos atores em prol da norma foi importante para pressionar os Estados a agirem conforme o comportamento considerado apropriado diante das migrações no sistema internacional, criando obrigações no que diz respeito aos direitos dos refugiados.

Após a Convenção de 51, caracterizada como o ponto de inflexão, observa-se o chamado efeito cascata. Como indicado no modelo teórico apresentado na seção 2, os agentes de socialização da norma podem ser tanto os Estados, como redes de empreendedores e organizações internacionais, capazes de pressionar atores a adotar novas políticas e ratificar tratados. No cenário pós Convenção de 51, observa-se sobretudo o papel do ACNUR como agente de socialização da norma, bem como agentes não estatais, como a Igreja Católica e alguns Estados africanos e latino-americanos empenhados em socializar a norma e pressionar a adoção de novas políticas para refugiados, devido aos problemas enfrentados em suas regiões. Assim, enquanto diversos Estados aderiam à Convenção, atualizações nas normas relacionadas ao instituto do refúgio foram realizadas entre os anos 1960 e 1980, como exposto a seguir.

Nos anos 1960, por exemplo, surgiram novos fluxos de refugiados, majoritariamente da África e da Ásia devido aos movimentos de descolonização. Esses novos fluxos explicitaram as falhas da definição clássica de refugiado da Convenção de 51, mostrando os limites da reserva geográfica e temporal, visto que os refugiados não eram um problema restrito à Europa ou ao período da Segunda Guerra. Assim, em 1967 foi criado, no âmbito do ACNUR, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, que colocava fim à reserva temporal para reconhecimento do status de refúgio. Tal documento, todavia, manteve como opcional a retirada da limitação geográfica, que restringia o reconhecimento de refúgio a indivíduos afetados pelos acontecimentos no continente europeu, porém, o ACNUR estimulou que os Estados reconhecessem o estatuto de refugiado sem qualquer consideração territorial (Ramos et al., 2011).

Destaca-se que o Protocolo não avançou na discussão sobre os motivos para reconhecimento de status, que continuou restrito aos casos de perseguição previstos na Convenção de 51. Tal Protocolo foi aprovado em reunião plenária da Assembleia Geral da ONU por 91 votos a favor, zero contra e 15 abstenções, demonstrando a postura favorável de grande parte dos Estados ao tratamento do tema (Jubilut, 2007). Com o tempo, o Protocolo de 67 teve ampla adesão, visto que foi assinado por 146 países ao todo, dentre eles os Estados Unidos, que não tinham assinado a Convenção de 51 (Acnur, 2017).

Em 1969 ocorreu, no âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA), atual União Africana, a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos. A resolução desta Convenção é considerada pioneira na redefinição do conceito de refugiados, pois afirma que:

o termo refugiado também deve ser aplicado a toda pessoa que, devido a agressão externa, ocupação, e dominação estrangeira ou eventos que

perturbem seriamente a ordem pública, tanto na totalidade do Estado de nacionalidade como em uma dada região, é compelida a deixar seu local de residência habitual a fim de buscar refúgio em outro local fora de seu Estado de origem (Organização da Unidade Africana, 1969).

A Convenção também considerou como critérios para concessão de refúgio as perseguições em uma região do Estado, sendo positivada a proteção dos indivíduos caracterizados como deslocados internos. Cerca de 40 países africanos assinaram a Convenção apontando para a emergência do tema na agenda regional e a preocupação política e humanitária dos Estados.

Nos anos 1980, diante de um grande aumento no número de deslocamentos na América do Sul e na América Central, um novo instrumento regional foi adotado pelos países com o intuito de lidar com as migrações em massa e com o *gap* de proteção da Convenção de 51 e seu protocolo. No final dos anos 1950 e ao longo dos anos 1960, a Revolução Cubana (1959) e o estabelecimento de ditaduras em Estados latino-americanos – como Paraguai, Haiti, Honduras, Bolívia, Nicarágua – incentivaram a fuga de diversos indivíduos de seus países de origem. Ao longo das décadas seguintes, uma mudança no caráter dos deslocamentos forçados – que antes eram marcados por perseguições políticas individuais e, depois, passaram a ser caracterizados por migrações em massa de indivíduos vítimas de violência generalizada e violações dos direitos humanos (consequentes da instabilidade política e fragilidade estatal) – expôs ainda mais a incompatibilidade das normas para refúgio vigentes com a realidade na região.

Assim, no ano de 1981, também como uma reação à resposta inadequada da Organização dos Estados Americanos (OEA) para os novos deslocamentos, um grupo de acadêmicos especialistas no tema se reuniu em um Colóquio no México, buscando solucionar os novos desafios na proteção de refugiados. O evento, observado de perto pelo ACNUR, destacou a necessidade de se estender este tipo de proteção a outros indivíduos, de modo a ampliá-la, e levou em conta o precedente da nova definição de refugiado exposta na Convenção da OUA (1969). Logo, alguns anos mais tarde, em 1984, na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia, delegações de 10 países⁷ se reuniram com o ACNUR na ocasião do “Colóquio sobre a Proteção Internacional de Refugiados na América Central, México e Panamá”. O Colóquio, por sua vez, culminou na elaboração da Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), que, para além dos motivos de perseguição da Convenção de 1951, passou a também definir como refugiados pessoas que fugiam de seus países ameaçadas pela violência generalizada, agressão

⁷ O Colóquio contou com a presença de delegações de Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela (Acnur, 2006).

estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Apesar de seu caráter não-vinculante, a Declaração foi adotada imediatamente pelos 10 Estados presentes no Colóquio e, posteriormente, por demais países da região, influenciando a criação de uma prática regional e mudanças nas legislações domésticas de 14 Estados⁸ (Acnur, 2006; Reed-Hurtado, 2013).

Essa evolução normativa demonstra que após a Convenção de 51, mesmo que a lógica das consequências ainda orientasse o comportamento de diversos Estados no que tange à proteção aos refugiados, a lógica da adequação começou a ganhar terreno, visto que diversos países continuaram a discutir o tema, incorporar as orientações normativas em suas práticas e avançar na discussão, implicando, inclusive, na alteração do instituto do refúgio em âmbito regional – com a ampliação da definição – e internacional – com a supressão das reservas geográfica e temporal.

Conforme mencionado, o ACNUR teve papel importante no contexto de propagação da norma, estimulando o efeito cascata. Também se destaca o papel desempenhado por alguns Estados africanos e latino-americanos e das redes de empreendedores que se formaram neste período, englobando atores não estatais como organizações não-governamentais, acadêmicos e Igreja Católica.

Ao observar a emergência e a evolução do Regime de Refugiados e a adesão dos Estados aos instrumentos normativos, destaca-se que o processo de internalização ocorreu de maneira diferente entre os países. Como afirmam Finnemore e Sikkink (1998), a internalização das normas ocorre após o efeito cascata, no momento em que grande número de Estados já aderiu à norma e demonstra a necessidade do comprometimento com a mesma. Nas resoluções supracitadas, há casos de países em que as normas foram assinadas, ratificadas e incorporadas sem demora em seus ordenamentos jurídicos (França e Reino Unido) e outros em que a incorporação demorou mais tempo (Brasil), além de países em que as normas apesar de incorporadas são questionadas até os dias atuais. Há também casos em que as normas foram internalizadas, ganhando legislação própria no ordenamento nacional. Esse é o caso de muitos países, como a França, que possui legislação específica sobre refúgio, da Alemanha, que incluiu o direito ao refúgio no 16º artigo de sua Constituição, e do Brasil, como será apresentado na seção seguinte (Library Of Congress, 2017).

⁸ Com exceção de Costa Rica, Panamá, e Venezuela, os demais países presentes no Colóquio de 1984 tiveram suas leis domésticas influenciadas pela Declaração. Além disso, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, e Uruguai também possuem ordenamentos jurídicos internos inspirados no instrumento regional (Reed-Hurtado, 2013).

Tabela 2. Estágios do Ciclo de Vida das Normas aplicado ao Regime Internacional de Refugiados

ESTÁGIOS	ATORES	MOTIVOS	MECANISMOS DOMINANTES
Estágio 1: Emergência	Nansen; Alto Comissariado para os Refugiados Russos; Escritório Nansen para Refugiados; Alto Comissariado da Liga das Nações; Comitê Intergovernamental para Refugiados; OIR; ACNUR	Primeira Guerra Mundial; Segunda Guerra Mundial; Preocupações humanitárias; Solidariedade	Convenção de 1933; Convenção de 1951 (ponto de inflexão)
Estágio 2: Efeito Cascata	Estados; ACNUR; Organização da Unidade Africana; Atores não governamentais (Igreja Católica, ONGs, acadêmicos)	Fluxo migratório em evolução (sobretudo na África e na América Latina); Percepção das limitações das reservas geográfica e temporal da Convenção de 51; Percepção das limitações dos motivos para reconhecimento do refúgio; Preocupações humanitárias	Protocolo de 1967; Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados de Africanos de 1969; Declaração de Cartagena de 1984
Estágio 3: Internalização	Estados; ACNUR; Atores não governamentais (Igreja Católica, ONGs)	Fluxo migratório em evolução; Incorporação do tema à agenda regional e internacional; Preocupações humanitárias	Diferente em cada Estado: criação de legislação nacional sobre o tema, incorporação à Constituição Federal; ratificação dos tratados internacionais; criação de órgãos nacionais para tratamento do tema.

Fonte: Elaboração própria.

IV. A inserção do Brasil no Regime Internacional de Refugiados

O Brasil é reconhecido como um país que acolhe refugiados e que respeita os direitos humanos, sendo signatário dos principais tratados internacionais relacionados ao tema. Com efeito, o país não tardou em comprometer-se com as normas relativas à proteção dos refugiados. Antes mesmo da criação do ACNUR, o governo brasileiro já havia recebido migrantes selecionados entre determinados países europeus e trabalhado em parceria com outras organizações que antecederam o ACNUR. No período entre 1947 e 1950, o país recebeu cerca de 21.603 refugiados. Com a criação do ACNUR, iniciou-se a elaboração da Convenção de 51

que contou com participação e aprovação brasileira. O Brasil, na ocasião, manteve postura favorável à reserva geográfica (Moreira, 2012).

Assim, o país não hesitou em participar das iniciativas propostas pela comunidade internacional para tratar do problema dos refugiados, inserindo-se no primeiro estágio do Ciclo de Vida das Normas, em que a norma emerge e os Estados passam a aderir a ela movidos pela persuasão de atores empreendedores e das plataformas organizacionais. Todavia, neste momento, o país compreendia o refúgio não apenas como uma questão humanitária, mas também como um instrumento político e econômico, visto que reforçava seu alinhamento ocidental no contexto da Guerra Fria e que o braço imigrante poderia apoiar o desenvolvimento econômico nacional. Neste sentido, a política externa brasileira pautou-se conforme interesses nacionais e humanitários (Moreira, 2012).

A Convenção de 51 foi assinada pelo governo brasileiro em 1952 e incorporada em seu ordenamento jurídico no ano de 1960, promulgada pelo Decreto 50.215 de 1961. Embora este tenha sido um passo importante em que o país começava a se adaptar à norma internacional e incorporá-la como uma diretriz a ser seguida, Jubilut (2007) salienta que na prática a proteção aos refugiados foi por um longo período insuficiente. A mudança no regime político brasileiro, com a instauração do Regime Militar, implicou em uma inflexão na política para refugiados. As preocupações de natureza demográfica e populacional e com a segurança nacional e possível ameaça comunista, fizeram com que, em meio ao efeito cascata que ocorria no cenário internacional, o Brasil tivesse uma política restritiva no âmbito do refúgio (Moreira, 2012).

Durante as reuniões preparatórias do Protocolo de 67, o governo brasileiro discordou da retirada da reserva geográfica, justificando sua posição com argumentos socioeconômicos, demográficos e financeiros (Moreira, 2012). Existia preocupação em receber grandes contingentes populacionais e empregar recursos no acolhimento. Soma-se a isso a preocupação com a estabilidade do Regime Militar, visto que a ameaça comunista estava associada também ao âmbito dos refugiados, sobretudo em um contexto em que na América Latina existiam ditaduras e violações dos direitos humanos, que geravam um grande contingente de refugiados provenientes dos regimes ditatoriais e das instabilidades políticas.

Contudo, percebendo que a maioria dos países apoiava a mudança proposta, a missão brasileira junto à ONU mudou de posição e apoiou o Protocolo que, no entanto, só foi promulgado em 1972 no país. Apesar de incorporar o novo instrumento complementar, que reconhecia como refugiados indivíduos vítimas de perseguições, independentemente do período em que estas tenham ocorrido, o país não acatou as recomendações do ACNUR e

manteve as reservas geográficas, acolhendo como refugiados apenas indivíduos provenientes do continente europeu (Moreira, 2012; Ramos et al., 2011).

Buscando disseminar a norma de proteção de refugiados, o ACNUR voltou-se à América do Sul nos anos 1970, no período marcado por diversas ditaduras. Nesta época, em que ocorria a difusão da norma internacional sobre refúgio, o governo brasileiro cedeu ao ACNUR, permitindo em 1977 que fosse estabelecido em território nacional um escritório *ad hoc* da agência. O acordo firmado pelo Estado brasileiro e pelo ACNUR estabelecia a condição de que o Brasil manteria a limitação geográfica estabelecida na Convenção de 51, aceitando somente refugiados provenientes do continente europeu, limitando a atuação do escritório ao reassentamento dos refugiados de países vizinhos e demais locais que chegavam ao território brasileiro (Barreto, 2010).

Esse período tornou o ACNUR dependente do apoio de órgãos ligados aos direitos humanos que atuavam dentro do país, incluindo a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo. Tais organizações atuaram como uma rede de empreendedores da norma sobre refúgio no país, sendo importantes atores não estatais que junto com o ACNUR buscaram socializar o governo brasileiro ao tema. Destaca-se o papel desempenhado pelos então cardeais D. Eugenio Sales e D. Paulo Evaristo Arns, que se empenharam pessoalmente assumindo a responsabilidade pelo trabalho com recursos próprios da igreja (Barreto, 2010).

Entre as décadas de 1970 e 1980, o ACNUR – em parceria com estas organizações – conseguiu que alguns refugiados fossem recebidos no país e se estabelecessem na condição de imigrantes, o que minimizou a reserva geográfica defendida pelo governo brasileiro. Também atuou para ajudar nacionais de países vizinhos a se reassentarem em outros Estados. Em 1980, uma nova legislação imigratória foi aprovada, a Lei 6.815 referente ao Estatuto do Estrangeiro. Esta lei não alterou a concessão do refúgio, mas permitiu a aplicação do instituto de asilo, abrindo uma possibilidade que não existia no país até então. À época, indivíduos latino-americanos foram reconhecidos como asilados pelo governo brasileiro (Jubilut, 2007; Moreira, 2012).

Ainda no início dos anos 1980, o ACNUR teve seu reconhecimento oficial pelo governo, abrindo formalmente um Escritório no Rio de Janeiro. Assim, percebe-se que lentamente o Brasil passou a se socializar com a norma que estava sendo propagada no cenário internacional, embora o processo não tenha sido rápido e automático, visto que o país não participou do encontro para preparação da Declaração de Cartagena e não assinou a Declaração, que só foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional na Constituição de 1988 (Jubilut, 2007; Moreira, 2012).

Para identificar uma inflexão na política brasileira para refugiados, é necessário analisar o contexto de redemocratização no país, que implicou significativas mudanças na política doméstica e na política exterior, trazendo importantes progressos na área de direitos humanos. No período pós-redemocratização, o país reorientou sua política externa a partir do paradigma da “autonomia pela participação”, através do qual entendia-se que era necessário participar das normas e instituições internacionais como forma de renovar as credenciais brasileiras no exterior (Fonseca Jr., 1999).

Nesta época, o governo ratificou tratados internacionais sobre o tema dos direitos humanos além de reconhecer a legitimidade de organizações internacionais de controle de violações dos direitos humanos. Ou seja, a busca por legitimidade, por uma reputação renovada no sistema internacional e por fazer parte da comunidade – importantes para que os Estados se orientem conforme as normas durante estágio do efeito cascata – fizeram com que o país reorientasse seu comportamento no campo dos direitos humanos e refugiados. No âmbito doméstico, a Constituição estabeleceu como diretrizes norteadoras da política exterior a prevalência dos direitos humanos e a concessão de asilo político, trazendo avanços no tema, como lembra Jubilit (2007).

Assim, em 1989, o país denunciou a reserva geográfica estabelecida na Convenção de 51 (Almeida, 2000). O Escritório do ACNUR foi transferido para Brasília neste ano e a Portaria Interministerial 394 de 1991 ampliou os direitos dos refugiados, criando um procedimento próprio para concessão de refúgio que integrava o ACNUR e o governo. Até então, o papel do Estado brasileiro limitava-se apenas ao fornecimento de documentos para os refugiados, não tendo grandes preocupações com o futuro dos indivíduos após a concessão do refúgio. Esse quadro passa a mudar com a chegada em grande escala, nos anos 1990, de refugiados egressos de zonas de conflito como Angola, as repúblicas da ex-Iugoslávia, República Democrática do Congo e Libéria. Muitas dessas pessoas possuíam problemas de saúde e traumas psíquicos causados ou agravados pela guerra, tornando necessário um maior esforço do Estado para integrá-los de maneira apropriada (Barreto, 2010). A chegada do grande fluxo de refugiados em solo brasileiro propiciou na prática a adoção de uma postura mais flexível do governo, que passou a reconhecer os refugiados orientando-se pela Declaração de Cartagena (Jubilit, 2007).

Diversas áreas do governo, como os ministérios do Trabalho, Saúde, Educação e Relações Exteriores, em conjunto com a Cáritas, trabalharam com o objetivo de aperfeiçoar os dispositivos de integração dos refugiados à força de trabalho, reconhecer os diplomas estrangeiros e oferecer apoio no tratamento da saúde física e mental para que essa população

em situação de grande vulnerabilidade pudesse desfrutar de uma vida com maior qualidade (Barreto, 2010).

É nesse contexto que se elabora um projeto de lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado, aprovado como a Lei 9.474 no ano de 1997. Neste momento, pode-se perceber a passagem, no Brasil, do estágio do efeito cascata para o estágio de internalização da norma, em que o país compreende a legitimidade e validade do Regime de Refugiados, buscando agir conforme o comportamento esperado pela comunidade internacional. Uma das características da internalização é a criação de leis, que conforma a institucionalização de uma nova prática política no país, conforme salientam Finnemore e Sikkink (1998).

As discussões para criação desta legislação remontam ao início dos anos 1990, no contexto de discussão internacional sobre direitos humanos. Dando continuidade à postura mais proativa na área, o governo brasileiro, sob gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), engajou-se em prol das recomendações da Declaração de Viena, criando um Programa Nacional de Direitos Humanos. No âmbito deste programa, começou a ser encaminhada no país a discussão sobre a legislação nacional referente aos refugiados, que envolvia tanto setores governamentais como atores da sociedade civil. A lei foi incorporada ao ordenamento jurídico em 22 de julho de 1997, sendo a primeira a implementar um Tratado de Direitos Humanos no país (Moreira, 2012).

O novo instrumento jurídico adotou oficialmente uma definição mais ampla de refugiado, como pregado pela Declaração de Cartagena (1984), prevendo o acolhimento de indivíduos que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos, integrando formalmente o Brasil ao grupo de Estados que efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados (Jubilut, 2007). A lei é considerada pela ONU como uma das mais modernas do mundo ao contemplar todos os dispositivos de proteção internacional aos refugiados e criar o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão responsável pela efetivação das solicitações de refúgio em todo o país. O CONARE é um órgão misto, integrando órgãos do governo e instituições como a própria ONU, por meio do ACNUR, e a sociedade civil, através da Cáritas.

Desde então, o Brasil tornou-se um empreendedor de dispositivos para ampliar e garantir a proteção dos refugiados na região. O governo de Lula da Silva (2003-2010) continuou investindo no tratamento do refúgio, no que diz respeito à formulação de políticas públicas, voltando-se, sobretudo, ao âmbito regional (Moreira, 2010). Durante seu governo, o Brasil fez parte da elaboração, em 2004, do Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, que visou a maior integração dos refugiados

nas comunidades locais. Uma de suas maiores inovações, o Programa Regional de Reassentamento, formulado por iniciativa brasileira, reforçava a ideia de que o Brasil é um país que age baseando-se na cooperação e na solidariedade internacional, incentivando o compartilhamento de responsabilidades e destacando um papel de liderança brasileira. Nesse contexto, o governo aprofundou sua política de reassentamento, conferindo prioridade aos problemas colombianos, realizando missões no Equador e na Costa Rica para identificar possíveis refugiados para serem reassentados no país. Nessa época, o governo brasileiro buscava projeção como um defensor das causas humanitárias (Dominguez; Baeninger, 2017; Moreira, 2010; Amorim, 2010).

O governo Lula também buscou um estreitamento de laços com o ACNUR, reforçando o comprometimento brasileiro com os direitos dos refugiados. Ademais, houve fortalecimento do papel da sociedade civil, mais especificamente das Cáritas e do Instituto de Migrações e Direitos Humanos, contribuindo para o avanço dos direitos dos refugiados em plano nacional e, ao mesmo tempo, para a construção da imagem brasileira de país receptor no plano externo (Amorim, 2010; Ziemath, 2011). No entanto, como destacam Salles e Gonçalves (2016), as iniciativas do período foram marcadas por dificuldades na integração local dos refugiados, indicando a ausência de uma estrutura eficiente de integração dos refugiados ao país.

O governo Dilma Rousseff (2011-2016), por sua vez, enfrentou a crise de refugiados em âmbito global, o que gerou um aumento exponencial de pessoas deslocadas por motivos de perseguição em diversas regiões do mundo. Em 2011, o número era de 42,5 milhões, enquanto em 2016, eram 60 milhões de pessoas. Neste período, cresceram as solicitações de refúgio no país. Enquanto em 2011 o Brasil recebeu 3.220 solicitações de refúgio, em 2015 foram 28.670 solicitações (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016)⁹. A maior parte dos refugiados reconhecidos no país é de origem síria, nacionalidade que teve sua entrada facilitada com a simplificação da concessão de vistos humanitários, diante da grave crise enfrentada. O CONARE publicou, em setembro de 2013, no Diário Oficial da União a decisão de garantir visto especial às pessoas afetadas pelos conflitos armados na Síria e familiares que desejassem buscar refúgio no Brasil (Acnur, 2013).

⁹ É importante lembrar que apesar do crescimento exponencial no número de solicitações de refúgio no Brasil, em padrões internacionais, esta quantidade ainda é baixa. Segundo dados do ACNUR (2016), no final de 2015, 3,2 milhões de migrantes aguardavam resposta a suas solicitações de refúgio somente nos países industrializados, o maior número já registrado pela organização. A Turquia é o país que mais abriga refugiados no mundo, um total de 2,5 milhões, enquanto o Líbano tem a maior concentração de refugiados em seu território: a cada mil habitantes, 183 são refugiados.

Destaca-se também ao longo do governo Rousseff a participação brasileira no evento Cartagena +30, o qual foi sediado no país em 2014 e no qual o governo teve papel ativo na formulação da Declaração e Plano de Ação do Brasil, visando expandir a proteção à apátridas, deslocados internos e outros tipos de migrantes forçados que não se encontravam dentro da definição proposta pela Declaração de Cartagena (Jubilut; Madureira, 2014).

Embora não haja previsões na Lei 9.474/97 para a concessão do refúgio por calamidade social e econômica grave ou catástrofes naturais e, apesar da visão do CONARE de que é crucial a configuração de perseguição materializada ou fundado temor de perseguição, o Estado brasileiro não ignorou as correntes migratórias provenientes da crise humanitária no Haiti, país no qual liderou uma missão de estabilização da ONU de 2004 a 2017. O CONARE, conforme disposto na Resolução Normativa nº 13, de 23 de março de 2007, encaminhou os pedidos de refúgio procedentes de nacionais haitianos entre 2010 e janeiro de 2012 ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, responsável por coordenar atividades referentes à imigração (Ribeiro, 2015).

Segundo Ribeiro (2015: 1248):

Apenas em 2012 [...] é estabelecido um instrumento jurídico nacional especialmente destinado a nacionais do Haiti que almejassem à migração ao Brasil com a previsão de concessão do visto permanente especial por razões humanitárias. Até então, esta medida de proteção era excepcional, porém, a partir da adoção da referida resolução, este passou a ser o procedimento padrão adotado no caso da imigração de nacionais do Haiti com o objetivo de estimular a via de acesso legal e combater a ação de redes de traficantes de pessoas.

A concessão do visto permite que o migrante obtenha documento de identidade e ingresse no Cadastro de Pessoa Física (CPF), garantindo acesso aos serviços públicos e à carteira de trabalho (Ribeiro, 2015). Contudo, a ampliação das solicitações de refúgio coincidiu com a grave crise econômica, o que fez com que o trabalho do ACNUR e dos demais parceiros fosse dificultado pela escassez de recursos em um contexto sensível (Ziemath, 2011).

Apesar das articulações com governos locais e a busca por melhores relações com instituições envolvidas na proteção aos refugiados, os desafios para a integração local se tornaram ainda mais evidentes no contexto economicamente desfavorável. Diversos estudos destacam as dificuldades que os refugiados encontram para obter acesso a serviços públicos e moradia, além dos problemas relacionados às condições de trabalho e discriminação. Também são salientados problemas como a baixa capacidade operacional do CONARE e a necessidade de reavaliar a burocratização e o próprio funcionamento do processo de concessão do refúgio (Moreira, 2014; Jubilut; Madureira 2014; Salles; Gonçalves, 2016).

Durante o governo Rousseff, começou a ser formulada a nova Lei de Migração, indicando mais um elemento significativo do processo de internalização das normas de refúgio. Tal lei foi proposta no Senado em 2013 (PLS 228/2013), para substituir o Estatuto do Estrangeiro, que enxergava o migrante como uma ameaça em potencial e era considerado ultrapassado por representantes de partidos de diferentes ideologias políticas. A nova lei (Lei 13.445) só foi sancionada no dia 25 de maio de 2017, sofrendo alguns vetos do então presidente Michel Temer (2016-2018). Esta lei, mais moderna, facilita o acesso do imigrante à documentação necessária para sua permanência legal e acesso aos serviços públicos e trabalho formal, além de consolidar o visto humanitário. Ainda assim, apesar de representar um grande avanço à legislação nacional, a Lei de Migrações sofreu danos com sua sanção parcial, como por exemplo o veto à anistia aos imigrantes que entraram no Brasil até 6 de julho de 2016, independentemente da situação migratória anterior (Melito, 2017; Senado Federal, 2017; Planalto, 2017).

Apesar de ser claro o fortalecimento da internalização da norma do refúgio na política brasileira para refugiados após a redemocratização, não se pode perder de vista as dificuldades encontradas no âmbito doméstico para efetivar a proteção aos refugiados. Apesar do país possuir uma legislação voltada para o refúgio considerada moderna pelo restante da comunidade internacional, capaz de abarcar motivos para reconhecimento do status, para além do que é disposto na Convenção de 51, a prática institucional do CONARE difere daquilo previsto em lei e acaba por condicionar o reconhecimento de refugiados à um bem-fundado temor de perseguição.

Tendo em vista que ao longo da administração Rousseff o país teve que lidar com um grande aumento no número de solicitações de haitianos e que durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro houve um aumento ainda mais significativo do número de solicitações de nacionais da Venezuela, a maior parte dos pedidos de refúgio ao Estado brasileiro não foram feitos por indivíduos que sofreram perseguições, mas por vítimas de violações humanitárias, relativas à incapacidade operacional de seus países de origem. Assim, colocando em plano secundário a grave e generalizada violação de direitos humanos como um motivo para reconhecimento de status de refúgio, o governo brasileiro criou uma resposta diferente para estes deslocamentos em massa, utilizando mecanismos como vistos e permissões de residência (Fernandes; Faria, 2017).

Como mencionado, durante o governo Rousseff, o governo decidiu conceder vistos de residência permanente àqueles vindos do Haiti, através da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe. Foi estabelecido um limite de emissão de 1.200 vistos por ano, sob uma taxa de 200

dólares por visto (Fernandes; Faria, 2017). Apesar de ter sua expiração original prevista para o ano de 2013, a Resolução nº 97/2012 foi prorrogada consecutivamente e permaneceu vigente até outubro de 2017 (Brasil, 2016). O governo brasileiro criou também o visto humanitário para os sírios, como destacado. A resolução que permite os vistos humanitários para eles também foi prorrogada e vigorará até setembro de 2019 (Brasil, 2017a).

Com o agravamento da crise humanitária na Venezuela, o governo de Michel Temer buscou lidar com a questão dos deslocamentos adotando a Resolução nº 126/2017, que estipulou a concessão de vistos de residência válidos por 2 anos. Originalmente, o visto era concedido mediante ao pagamento de uma taxa de 300 reais por pessoa, porém tal taxa deixou de ser cobrada aos venezuelanos em agosto de 2017. Destaca-se que a resolução só era aplicável àqueles que tenham ingressado ao Brasil por via terrestre e determinava que aqueles que já houvessem solicitado refúgio deveriam desistir de suas solicitações para ter o pedido de residência contemplado (Brasil, 2017b; Cristaldo, 2017)¹⁰.

Em março de 2018, por meio de uma nota oficial, o ACNUR buscou orientar a criação de melhores práticas nos países de destino dos deslocados venezuelanos¹¹. Reconhecendo possíveis dificuldades de adaptação e atrasos nos sistemas de refúgio dos países da região, o Alto Comissariado incentivou a criação de medidas complementares que possibilitassem a proteção temporária ou permanência dos nacionais da Venezuela, desde que estas (a) ocorressem em conformidade com a legislação nacional, (b) fossem acessíveis à todos os venezuelanos, não gerando grandes custos, (c) garantissem o acesso a serviços básicos e direitos humanos fundamentais, e (d) impossibilitassem qualquer medida de retorno compulsório à Venezuela, em conformidade com o direito internacional dos refugiados e dos direitos humanos (Acnur, 2018). Ademais, o ACNUR reiterou que a implementação de medidas de proteção alternativas não deveria prejudicar o direito de solicitar refúgio e recomendou a utilização da definição ampliada de Cartagena:

Se um Estado incorporou os critérios ampliados estabelecidos na Declaração de Cartagena em sua legislação nacional, o ACNUR encoraja os Estados a considerarem a aplicação desta definição regional no caso de solicitantes de refúgio venezuelanos, inclusive como base para o processamento de casos acelerado ou simplificado (Acnur, 2018:3).

¹⁰ Entre 2016 e 2017, período do governo Temer, as solicitações de venezuelanos cresceram 429%, de 3.375 para 17.865. Todavia, em 2016, apenas 14 refugiados tiveram seu status reconhecido, enquanto em 2017 correspondeu a zero (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017, 2018).

¹¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5aa161014>>. Acesso em 12 mai. 2019.

Cerca de uma semana antes da emissão da nota do ACNUR, a questão da recepção dos deslocados venezuelanos passou a ser regulada pela Portaria Interministerial nº 9/2018, devido a expiração da Resolução nº 126/2017. Algumas das alterações do novo regulamento já acatavam as recomendações do Alto Comissariado, como a não exigência de entrada por via terrestre e a não necessidade de desistência da solicitação de refúgio. A exigência de menos documentos e a possibilidade de transformação do visto de residência temporária em visto de residência por tempo indeterminado após 2 anos também representaram avanços (Brasil, 2018). No mesmo mês, ainda sob o governo Temer, teve início a Operação Acolhida, uma força-tarefa logística situada em Roraima, criada para melhor acolher e interiorizar os deslocados venezuelanos. Segundo o chefe de comunicações da Operação, a mesma foi responsável por promover a interiorização de cerca de 4.100 migrantes, reduzindo transtornos e amenizando os efeitos da crise para o estado de Roraima, compartilhando responsabilidades com outros estados (G1, 2018). Diante da persistência da instabilidade e fragilidade do Estado venezuelano, o governo atual, de Jair Bolsonaro decidiu prorrogar a Operação até março de 2020 (Ribeiro, 2019).

Como evidenciado, ao longo dos últimos anos no Brasil, diferentes administrações utilizaram mecanismos como vistos e autorizações de residência para adereçar deslocamentos que, de acordo com sua própria lei para refugiados (Lei 9.474/97), poderiam ser caracterizados como casos de refúgio. Segundo o governo, este tipo de medida poderia regularizar a situação migratória dos deslocados de forma mais ágil, e “boa parte da população migrante que procura [o Brasil] em busca de melhores condições de vida, não precisará solicitar refúgio, instituto legalmente reservado àqueles que se julgam ameaçados em razão de perseguição” (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018: s/p).

Assim, apesar de internalizar a norma de refúgio e complementá-la com a perspectiva de proteção ampliada regional, prevista na Declaração de Cartagena (1984), o país opta no cenário atual por adotar uma concepção limitada aos motivos clássicos de perseguição previstos na Convenção de 51. Dessa forma, ainda que os motivos clássicos de perseguição sejam a base dos critérios de elegibilidade da maioria dos países aderentes ao Regime Internacional do Refúgio, a não ampliação concreta dos motivos por parte do Brasil faz com que o país lide com um dos maiores contingentes de deslocados e solicitantes de refúgio de sua história por meios externos ao Regime do Refúgio. Ainda que os mecanismos migratórios oferecidos pelo governo possibilitem o acesso à documentação e ao trabalho, não garantem efetivamente a proteção aos refugiados.

Tabela 3. A inserção do Brasil no Regime Internacional de Refugiados

ESTÁGIOS	ATORES	MOTIVOS	MECANISMOS DOMINANTES
Estágio 1: Emergência	Governo Brasileiro; OIR; ACNUR	Segunda Guerra Mundial; Preocupações humanitárias; Solidariedade; Interesse político e econômico	Convenção de 1951; Decreto-Legislativo 11 de 1960; Decreto 50.215/1961
Estágio 2: Efeito Cascata	Governo Militar (ditadura); Estados; ACNUR; Atores não governamentais (Igreja Católica, ONGs, acadêmicos)	Fase de inflexão; Regimes de exceção e ditaduras na região; Governo militar possui preocupação com fluxos migratórios (segurança nacional); Pressão internacional para remoção das reservas geográfica e temporal faz com que o país ceda ao Protocolo de 1961, mas na prática, o governo continua mantendo as limitações	Protocolo de 1967, promulgado em 1972, apesar de não possuir validade efetiva; Instalação do escritório <i>ad hoc</i> do ACNUR no Brasil (reassentamento), com posterior reconhecimento oficial; Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 1980)
Estágio 3: Internalização	Governo brasileiro; ACNUR; Atores não governamentais (Igreja Católica, ONGs)	Redemocratização; Valorização dos Direitos Humanos; Incorporação do tema à agenda internacional; Autonomia pela Participação; Preocupações humanitárias; Fluxo migratório em evolução	Constituição Federal de 1988; Portaria Interministerial 394 de 1991; Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474 de 1997); Criação do CONARE; Concessão de vistos; Nova Lei de Migração (Lei 13.445 de 2017)

Fonte: Elaboração própria.

V. Considerações Finais

Ao longo deste artigo, a perspectiva do Ciclo de Vida das Normas foi utilizada como ferramenta analítica para investigar a emergência, a propagação e a internalização das normas do Regime Internacional de Refugiados, utilizando como estudo de caso o Brasil. O contexto pós Primeira Guerra foi identificado como o período de emergência das normas do Regime. Nesta época, os refugiados se tornaram um tema relevante na agenda internacional e foram criadas as primeiras normas e instituições para atender, ainda que com medidas temporárias, as demandas de direitos dos indivíduos em situação de refúgio. Posteriormente, com a problemática dos refugiados já firmada no sistema internacional, após a crise de refugiados

causada pela Segunda Guerra, foi aprovada a Convenção de 51, com o intuito de firmar uma definição para o conceito de refugiado e auxiliar na proteção a estes indivíduos. Esse momento foi identificado como ponto de inflexão, chave para a adesão dos demais países às normas do Regime de Refugiados.

A adesão das normas pelos Estados ocorreu, primordialmente, durante o segundo estágio, caracterizado como efeito cascata, quando diversas regiões, instituições e países aderiram, desenvolveram e revisaram normas sobre refugiados atendendo às suas demandas específicas e demonstrando a profusão do tema na agenda internacional, o que abarcou o período dos anos 1950 aos anos 1990. O último estágio analisado foi a internalização das normas que compõem o Regime. A internalização ocorre quando as normas estão firmadas dentro dos países, ao ponto de se tornarem praticamente costumes. Alguns países chegaram a criar legislações internas específicas para os refugiados, o que demonstra um alto grau de internalização das normas, contudo, o contexto atual de crise de refugiados vem aumentando os questionamentos de diversos países sobre os deveres dos mesmos perante os refugiados, o que mostra que a internalização da norma pode encontrar limitações.

O Brasil, apesar de ter sido um dos primeiros Estados a aderir à Convenção de 51, passou por um longo e gradual processo de internalização da norma cujas dificuldades podem ser atribuídas, em parte, às instabilidades políticas e mudança de regime político que marcaram a segunda metade do século XX no país. Foi apenas com a aprovação da Lei 9.474/97 que o Estado brasileiro passou a integrar formalmente o grupo de Estados que efetivam o Direito Internacional dos Refugiados. A partir de então, a política externa voltou-se de maneira positiva às questões relativas aos refugiados, buscando gerar maior proteção e expansão de direitos, principalmente no contexto regional da América Latina, política aprofundada por FHC, Lula e Rousseff. Todavia, ainda no período da administração Rousseff, o Brasil passou a receber muitas solicitações de refúgio de indivíduos vítimas de violações humanitárias e passou a tratá-las através de mecanismos migratórios diferentes do refúgio, padrão mantido pelos últimos governos do país.

Apesar do Estado justificar o amplo uso de vistos de residência por conta de sua capacidade de proporcionar uma regularização de status mais ágil, nota-se que o Brasil acaba por relegar a definição ampliada de refugiado criada na Declaração de Cartagena (1984), se distanciando de certa forma do que foi acordado no Regime Internacional de Refugiados e de sua própria legislação doméstica sobre o assunto. Assim, embora a política brasileira para refugiados tenha se desenvolvido no decorrer dos anos 1990, é evidente a que a mesma ainda enfrenta grandes desafios.

Ainda que o país tenha internalizado o Regime Internacional de Refugiados, mantenha um discurso de promoção dos direitos humanos e seja um país receptor de estrangeiros, o governo opta por responder a um dos maiores contingentes de deslocamentos forçados de sua história por meios díspares ao instituto do refúgio, se distanciando deste regime internacional, que buscou internalizar ao longo das últimas décadas. A internalização da norma também convive no plano doméstico com a baixa capacidade operacional do CONARE, poucas políticas de integração local e dificuldades da efetivação dos direitos dos refugiados, visto que ao reconhecer vários deles como migrantes o governo acaba por os expor a práticas que podem violar os seus direitos humanos, como a deportação, não passível de ocorrência entre refugiados e solicitantes de refúgio.

VI. Referências

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. **Declaração de Cartagena sobre Refugiados**. Genebra: ACNUR, 2006.

_____. Sírios terão visto humanitário para entrar no Brasil. **Acnur Brasil**, Brasília, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/sirios-terao-visto-humanitario-para-entrar-no-brasil/>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

_____. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. Brasília: Acnur Brasil, 2016.

_____. **Nota de orientação sobre o fluxo de venezuelanos**. Brasília, 22 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5aa161014>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

ALMEIDA, G. A. de. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, v.95, p. 373-383, 2000.

AMORIM, Celso. A política externa brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p.214-240, 2010.

BARRETO, Luiz. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: BARRETO, Luiz (Org.). **Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR e Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. Resolução Normativa N. 123, de 13 de setembro de 2016. **Reunião Ordinária realizada no dia 4 de outubro de 2016**, Conselho Nacional de Imigração, Brasília, DF, 4 out. 2016.

_____. Resolução Normativa N. 25, de 14 de setembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília, DF, 18 set. 2017, p.43.

_____. Resolução Normativa N. 126, de 2 de março de 2017. **Diário Oficial da União**, Conselho Nacional de Imigração, Brasília, DF, 3 mar. 2017, p.88.

_____. Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. **Diário Oficial da União**, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 15 mar. 2019, p.57.

CRISTALDO, Heloisa. Justiça determina dispensa de taxa para residência temporária de venezuelanos. **Agência Brasil**, Brasília, 2 ago. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/justica-determina-dispensa-de-taxa-para-residencia-temporaria-de-venezuelanos>>. Acesso em: 03 maio 2019.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. **Programa de reassentamento de refugiados no Brasil**. [S.l.]: Conjur, 2017. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/programa-reassentamento-refugiados.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v.34, n.1, 2017.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, 1998.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e Ética entre as Nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

G1. Exército Brasileiro explica sobre as ações da Operação Acolhida em Roraima em 2018. **Rede Amazônica**, Roraima, 31 dez. 2018. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rr/roraima/videos/v/exercito-brasileiro-explica-sobre-as-acoes-da-operacao-acolhida-em-roraima-em-2018/7269610/>>. Acesso em: 03 maio 2019.

JUBILUT, Liliana. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

_____; MADUREIRA, André. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena +30. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, v.22, n. 43, 2014.

KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v.36, n.2, 1982.

LIBRARY OF CONGRESS. **Refugee Law and Policy: Germany**. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/germany.php>>. Acesso em: 02 set. 2016.

MELITO, Leandro. **Especialistas avaliam que Lei de Migração representa avanço, apesar de vetos**. Brasília: Agência Brasil, 25 maio 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/especialistas-avaliam-que-lei-de-migracao-representa-avanco-apesar-de-vetos>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. **Série Pensando o Direito**, Brasília, num. 57, 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema de Refúgio Brasileiro: desafios e perspectivas. **Conare**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/1o-edicao-sistema_de_refugio_brasileiro_-_refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2019.

_____. Sistema de Refúgio Brasileiro: desafios e perspectivas. **Conare**, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/2deg-edicao-refugio-em-numeros-2010-2016-v-5-0-final.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

_____. Sistema de Refúgio Brasileiro: desafios e perspectivas. **Conare**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2019.

_____. Brasil agiliza regularização de venezuelanos. **Assessoria de Comunicação Social**, Brasília, 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/brasil-agiliza-regularizacao-de-venezuelanos>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no

Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, 2014.

MOREIRA, Julia. **Política em relação aos refugiados no Brasil**. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2012.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África**, 10 set. 1969. Disponível em: <http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 28 jul. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2019.

_____. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**, 31 jan. 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 12 mai. 2019.

PLANALTO. Presidente sanciona a Lei de Migração com vetos. **Portal Planalto**, Brasília, 25 mai. 2017. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/presidente-sanciona-a-lei-de-migracao-com-vetos>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo: CLA Cultural Ltda., 2011.

REED-HURTADO, M. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. **PPLA/2013/03**, Genebra, n.32, 2013.

RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Condição jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e a regulação do visto humanitário como medida de complementar. In: CONGRESSO DO MESTRADO EM DIREITO E SOCIEDADE DO UNILASALLE, 2015, Canoas. **Sociology of law on the move 2015: perspectives from Latin America**. Canoas: Unilasalle, 2015. Disponível em: <http://www.sociologyoflaw.com.br/IMG_SYSTEM/17-GT-imigracao-traffic-de-pessoas-e-refugio.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2017.

RIBEIRO, Victor. Governo prorroga por um ano Operação Acolhida a venezuelanos, 2019. **Agência Brasil**, Brasília, 18 jan. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-01/governo-prorroga-por-um-ano-operacao-acolhida-venezuelanos>>. Acesso em: 03 maio 2019.

RITTBERGER, Volker; MAYER, Peter; HASENCLEVER, Andreas. Integrating theories of international. **Review of International Studies**, v. 26, n.1, 2000.

SALLES, Denise; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. A atuação do Estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO DA ABRI, 3., Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2016. Disponível em:

<http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1474581913_ARQUIVO_Artigo_ABRIfinal.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SENADO FEDERAL. Nova Lei de Migração é sancionada com vetos. **Senado Notícias**, Brasília, 25 mai. 2017. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. Um balanço inicial da política externa do Governo Dilma: continuidades. **Mundorama**, 2011. Disponível em: <<http://mundorama.net/2011/05/09/um-balanco-inicial-da-politica-externa-do-governo-dilma-continuidades-por-gustavo-gerlach-da-silva-ziemath/>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

Recebido em: maio/2019

Aprovado em: março/2020