

## INTRODUÇÃO

A crise dos refugiados que se alastrou pelo planeta nos últimos anos constitui um dos mais graves problemas humanitários que a comunidade internacional vivencia desde o surgimento da Organização das Nações Unidas, desafiando respostas urgentes e inadiáveis.

Segundo relatório divulgado pela Anistia Internacional (AMNESTY INTERNATIONAL, 2015), essa crise se descortina como um dos maiores desafios do século XXI, clamando por uma iminente resposta global. No ano de 2013, pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, o número dos indivíduos que foram forçadamente deslocados de seus lares excedeu 50 milhões.

Semelhante fenômeno abre margem para o levantamento de uma série de questionamentos no campo dos direitos humanos, dentre os quais se poderia cumprir perscrutar o porquê dos esforços envidados pela ONU, desde sua criação, imediatamente após a Segunda Guerra Mundial – por meio de seus respectivos tratados internacionais de proteção a essa categoria de indivíduos aprovados ao longo das décadas subsequentes – não terem sido suficientes para evitar que uma nova crise de igual natureza se deflagra-se. Outros questionamentos que costumam ser levantados consistem em apontar eventuais soluções que poderiam ser empregadas a nível mundial para fazer frente à crise em questão.

De todo modo, à míngua de perspectivas que sejam capazes de oferecer uma explanação satisfatória a indagações dessa natureza sem desaguar em reducionismos e generalizações que mais confundem do que esclarecem – riscos estes, aliás, assumidos por um contingente expressivo de autores brasileiros afetos à área dos direitos humanos que se debruçam sobre estas investigações, mas dos quais acabam não por não conseguir se desincumbir – uma postura mais salutar parece ser aquela que, de forma menos pretensiosa, concentra sua atenção na análise do modo pelo qual sujeitos de direito internacional bem delimitados procuram fazer frente a problemas pontuais de crise humanitária por meio de iniciativas pontuais.

Partindo desse viés, o objetivo do presente estudo consistiu em analisar de que modo o Estado brasileiro, por meio de seus órgãos institucionais de política externa, orienta-se no sentido de promover o acolhimento e a proteção de uma categoria específica de refugiados, *in casu*, aqueles oriundos da República Árabe da Síria detentores de visto humanitário pelo

governo brasileiro que, em virtude da guerra civil que assola o seu país desde o início da Primavera Árabe em 2011, deslocam-se para o Brasil com o intento de solicitar refúgio.

A pesquisa elegeu como recorte temporal as orientações da política externa adotadas pelo governo brasileiro no interregno aproximando dos últimos cinco anos, por se tratar do período que coincide com deflagrar da atual guerra da Síria.

Nesses termos, buscou-se analisar o posicionamento adotado pelo Brasil para fazer frente à crise do grupo de refugiados objeto do estudo através da atuação dos dois últimos governos brasileiros: o da ex presidente Dilma Rousseff e o do atual presidente Michel Temer (estando ainda em curso o mandato deste último).

A fim de cumprir com os objetivos a que se propôs, o estudo lançou mão do método analítico, da técnica da pesquisa bibliográfica e da técnica da pesquisa dados extraídos de fontes primárias institucionais, nos termos divulgados pelos órgãos oficiais atuantes a nível internacional e nacional ocupados com a tutela dos refugiados.

## **1. Refugiados: tragédia humana mundial**

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2016b), por meio do mais recente levantamento estatístico oficialmente divulgado em seu sitio institucional, estimou que, até o final de 2015, o contingente de deslocamentos forçados por situações de guerras e de conflitos observados no mundo atingiu o montante de 65,3 milhões de pessoas. Destas, 21,3 milhões consistem em refugiados, 40,8 milhões representam deslocados internos (os quais continuam dentro de seus países) e 3,2 milhões correspondem a solicitantes de refúgio. Em escala global, é possível afirmar, a partir de tais números, que um em cada 133 indivíduos existentes no mundo se enquadra na condição ou de refugiado, ou de deslocado interno ou de solicitante de refúgio. Caso estes compusessem a população de um país, representariam a 24º nação mais populosa do planeta. A cada minuto, 24 indivíduos no mundo se tornam novos deslocados.

A partir da leitura da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, pode-se definir esta categoria de indivíduos como aqueles os quais, por temerem ser perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país de sua nacionalidade e que não podem ou, em virtude desse temor, não querem valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e

se encontram fora do país no qual tinham sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não podem ou, devido ao referido temor, não querem voltar a ele (ONU, 1951). Por conta do referido conceito, depreende-se que a temática dos refugiados insere-se na discussão maior a respeito da questão da mobilidade humana e dos fluxos migratórios em escala internacional, na condição de uma das espécies possíveis abrangidas pelo gênero “migração”.

Os principais organismos e entidades atuantes a nível nacional ou internacional engajados no problema global do fluxo de deslocamentos humanos forçados – o qual, como destacado, aumentou vertiginosamente nos últimos anos –, despertam a atenção para o fato de que a crise de refugiados instaurada compeliu os Estados que compõem o sistema internacional a redefinirem suas orientações de política interna e externa de modo a fazer frente ao problema, adotando respostas, que embora não necessariamente se excluam mutuamente, variam, porém, muitas vezes, de maneira radical: alguns têm promovido o fechamento de suas fronteiras de forma a conter o ingresso em massa de solicitantes de refúgio em seus territórios nacionais – postura, esta, verificada sobretudo por parte de nações da Ásia Ocidental e do Oriente Médio próximas às zonas de conflito e também por parte de países pertencentes à União Europeia (ONU/BR, 2015); outros, de modo diverso, têm atuado no sentido de ofertar assistência humanitária, em parceria com organizações internacionais, organizações não governamentais e sociedade civil organizada aos países em situação de conflito, com o objetivo precípuo de diminuir o deslocamento de refugiados destes oriundos (ACNUR, 2016d)<sup>1</sup>; outros, por sua vez, têm promovido a implementação de políticas públicas a nível nacional com o objetivo de favorecer o recebimento dos refugiados que se deslocam para o seu território, por meio da simplificação dos procedimentos internos necessários para a atribuição do referido *status* aos respectivos solicitantes, como é o caso do Brasil (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2016a; BRASIL, Ministério da Justiça, 2013a).

Com efeito, é possível reconhecer que a crise global dos refugiados pode ter sido abastecida por conflitos e perseguições, porém é composta, sobretudo, pela negligência da comunidade internacional em face deste sofrimento humano, consoante observado pela própria Anistia Internacional (2015):

The global refugee crisis may be fuelled by conflict and persecution but it is compounded by the neglect of the international community in the face of this human suffering. In the aftermath of World War II, the international community came

---

<sup>1</sup> A exemplo do que ilustram as transferências, na forma de valores em dólar, promovidos por atores internacionais engajados no *Regional Refugee and Resilience Plan (3RP) and Humanitarian Response Plan (HRP)* da ACNUR para a reconstrução da Síria no ano de 2016. Vide referências - ACNUR, 2016d.

together to create the United Nations Refugee Convention to protect people from being returned to countries where they risked persecution and human rights abuses.

E no contexto da crise dos refugiados que se alastra a nível planetário, a República Árabe da Síria desponta como o país no qual a tensão se faz sentir de forma mais contundente.

## **2. A maior crise humanitária internacional em curso: guerra civil síria e seus refugiados**

De acordo com os mais recentes dados fornecidos pelo Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários – UNOCHA (ONU, 2016), a Síria vivencia atualmente uma das mais complexas e dinâmicas crises humanitárias do mundo. Desde março de 2011 – data do início da atual guerra civil síria, que já se estende por mais de cinco anos – o Estado em questão contabiliza mais de 250 mil mortos e mais de 1 milhão de feridos. Ademais, 4,8 milhões de sírios foram forçados a deixar o país, e 6,5 milhões experimentam a condição de deslocados internos, fazendo com que a Síria figure nos dias hodiernos na condição de país que apresenta a maior crise de deslocamentos forçados a nível global.

Ao final do ano de 2014, segundo informações da ACNUR (2016b), a Síria se tornou o país que gerou o maior número tanto de refugiados quanto de deslocados internos no mundo, posição até então ocupada pelo Afeganistão (ACNUR, 2015). No ano de 2016, a UNOCHA estima que haja 13,5 milhões de sírios, incluindo 6 milhões de crianças, necessitados de assistência humanitária (ONU, 2016).

O Conselho de Segurança da ONU, por meio de sua 7.504ª reunião, ocorrida em 29 de julho de 2015, classificou a situação síria como a maior crise humanitária emergencial existente atualmente no mundo, ameaçando a paz e a segurança na região (UN, 2015).

Em obra intitulada “A Síria em Pedacos”, Bernardo Pires de Lima<sup>2</sup> (2015) oferece uma compilação dos artigos de sua autoria publicados entre 2011 e 2015 na coluna por ele assinada no jornal português *Diário de Notícias*, acompanhado a crise político-diplomática vivenciada pelo oriente médio ao menos desde a deflagração da Primavera Árabe. Na opinião do autor (2015, p. 35), a guerra síria já comprometeu de forma abrupta o futuro de duas gerações, separou famílias para sempre e desenhou no horizonte uma linha de regresso ao passado. Nos quatro anos de guerra transcorridos até o ano de 2015 (termo final do período investigado pelo autor na referida obra), o PIB sírio experimentou o encolhimento médio

---

<sup>2</sup> Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (UNL) e do Centro para as Relações Transatlânticas da Universidade Johns Hopkins, em Washington.

anual de 15 por cento, e mais de um terço do território do país se encontra minado por terroristas oriundos de várias partes do mundo, sendo perto de cinco mil de origem europeia, o que transforma a Síria na maior plataforma *jihadista* da atualidade (2015, p. 35-36). No tabuleiro sírio – prossegue Pires de Lima (2015, p. 36) –, cruzam-se todas as peças do xadrez internacional: da Rússia aos Estados Unidos, do Irã a Israel, da França à Arábia Saudita, da China ao Qatar, do Reino Unido ao Líbano, da Turquia ao Egito, e enquanto a guerra evolui, cada um destes define o seu raio de ação, as suas linhas vermelhas e os mínimos de entendimento. Após o quarto ano de guerra, a Síria se encontra em pedaços, revelando-se “fatiada, ceifada, dilacerada, queimada, esquarterada, entre uma faixa sob o domínio de Assad e um território vastíssimo disputado por combatentes anti-regime apoiados pelo exterior, tropas leais ao presidente e grupos terroristas” (Pires de Lima, 2015, p. 36).

Por outro lado, Marta Tawil<sup>3</sup>, através de seu artigo denominado “El horror sírio de cada día” (2016), observa que os debates a respeito do atual conflito na Síria, nos moldes em que têm sido conduzidos pelos meios de comunicação internacional e por parte das discussões acadêmicas que observam o fenômeno a distância, centralizam a reflexão em elementos de ordem geopolítica que tentam explicar as condições que levaram ao fortalecimento da dinastia Asad desde os anos setenta, esclarecendo as razões pelas quais o poder de Bashar al-Asad se constituiu e não cede à rebeliões tampouco à críticas. Nesse sentido, para além daquelas abordagens desenvolvidas no mesmo diapasão de estudiosos a exemplo de Pires de Lima, a autora desperta a atenção para a necessidade de igualmente se direcionar a discussão no sentido de se reconhecer que, em meio a tantas variáveis de desgraça e desastre, revela-se assombroso o fato da população síria ainda conseguir manter-se de pé, idealizando formas furtivas, secretas e rudimentares de experimentar os direitos que lhes são negados pelo regime autoritário. Tal situação é possível, segundo Tawil, graças, principalmente, à mobilização da sociedade civil, na condição de primeiro ator humanitário nesse contexto de repressão extrema. Segundo a autora, é a referida sociedade civil que, afinal, representa uma alternativa viável à crise Síria:

Pero la sociedad síria sigue em pie y si la historia de esta crisis no há terminado de escribirse es tambien en buena media porque hay miles de personas ahi que siguen luchando por una transición que traiga justicia social y dignidad a todos los sírios. Su labor no debe entenderse solamente como um despliegue de fuerzas políticas preexistentes o com La puesta em práctica de preferências antaño reprimidas, sino ante todo como el origen y La evolución acelerada de nuevas realidades políticas (prácticas, percepciones, alianzas) que nadie había planeado seriamente (TAWIL, 2016).

---

<sup>3</sup> Doutora em Ciência Política com especialidade em Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris.

Com efeito, no âmbito interno brasileiro, enquanto reflexo direto da crise humanitária que assola a Síria, fato é que, para além da situação dos refugiados atualmente alocados no Brasil oriundas de outras nacionalidades, a situação dos sírios, em particular, assume o status de um dos interesses de maior relevância para o governo brasileiro nos tempos atuais, tanto no tocante a suas orientações de cunho diplomático quanto no que se refere a decisões afetas a políticas públicas internas. Por conta disso, é sobre esta modalidade específica de refugiados que o presente estudo lançará seus olhares nas linhas subsequentes, com vistas a buscar identificar de que forma o Brasil tem direcionado sua política externa, nos últimos cinco anos, por meio dos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, para promover o acolhimento e a proteção a esse grupo.

### **3. Política externa brasileira de acolhimento dos refugiados sírios: os últimos cinco anos**

Desde o ano de 2014, os refugiados de procedência síria assumiram a condição de principal nacionalidade dentre as diversas ostentadas pelos refugiados que atualmente dispõem de residência no Brasil (ACNUR, 2016c)<sup>4</sup>.

Conforme demonstra o relatório recém-divulgado pelo Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE<sup>5</sup> (CONARE, 2016; ACNUR, 2016a), datado de 10 de maio de 2016, nos últimos cinco anos, as solicitações de refúgio no Brasil cresceram 2.868%. Passaram de 966, em 2010, para 28.670, em 2015. Até 2010, haviam sido reconhecidos 3.904 refugiados. Em abril de 2016, o montante chegou 8.863, o que representa aumento de 127% no acumulado de refugiados reconhecidos – incluindo reassentados.

Consoante se extrai da análise comparativa do aludido relatório em relação ao relatório anterior de mesma natureza, de 2014, os sírios continuam a representar a maior comunidade de refugiados reconhecidos no Brasil. Eles atualmente compreendem 2.298 dos refugiados, seguidos dos angolanos (1.420), colombianos (1.100), congolezes (968) e palestinos (376). Ao todo são 79 nacionalidades. O relatório também observa que a guerra na Síria já é responsável por provocar quase 5 milhões de refugiados, e representa a pior crise humanitária que o mundo conheceu em 70 anos (ACNUR, 2016a).

---

<sup>4</sup> Também de acordo com levantamento oficial realizado pela ACNUR a nível nacional. Vide referências – ACNUR, 2016c.

<sup>5</sup> Segundo informa o Ministério das Relações Exteriores através de seu site institucional, o CONARE é o órgão brasileiro vinculado ao Ministério da Justiça responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Com efeito, por ter se colocado de forma protagonista no debate sobre imigração e refúgio em geral ao menos até meados do ano de 2016, o Brasil recebeu efusivos elogios da comunidade internacional. Além de ter se colocado em posição de receptividade a estes grupos no âmbito externo, desenvolveu também políticas públicas no âmbito interno com vistas fazer frente aos problemas decorrentes da crise de refugiados vivenciada pelo mundo. E tal situação se faz notar de forma bastante expressiva ao se ter em conta as políticas de assistência e acolhimento que tem direcionado aos refugiados oriundos da síria.

Haja vista o incremento do fluxo global dessa categoria de deslocados forçados, o governo do Brasil decidiu tomar nos últimos anos medidas para facilitar a entrada dos refugiados sírios no território nacional bem como sua inserção na sociedade brasileira.

Por força da Resolução Normativa nº 17 do CONARE (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2013b), desde setembro de 2013 as missões diplomáticas brasileiras no exterior – aqui compreendidas substancialmente os consulados e embaixadas brasileiras no Oriente Médio – estão autorizadas a emitir o chamado “visto humanitário” de modo a permitir que os atingidos pela guerra que assola a Síria possam vir para o Brasil e solicitar ao Estado brasileiro que reconheça imediatamente a sua condição de refugiados, conferindo-lhes desde logo o tratamento jurídico correspondente em caso de reconhecimento (ONUBR, 2016).

Conforme esclarecido à época da aprovação da referida resolução pelo então secretário nacional de Justiça e presidente do CONARE, Beto Vasconcelos, a concessão dos vistos humanitários foge à regra geral de vistos regulares, os quais possuem uma série de exigências de documentação, dentre as quais a emissão de passagem de volta ao país de origem, o que não se faz necessário no regime especial daqueles vistos (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015b). Ainda segundo Vasconcelos, este sistema de vistos especiais era necessário devido às graves violações de direitos humanos decorrentes da Síria, respondendo à lógica da proteção por razões humanitárias e considera as dificuldades específicas das zonas de conflito (ONUBR, 2016).

Destarte, a partir do advento dessa resolução, tornou-se possível, por razões humanitárias (a exemplo do que já se verificava com relação à situação dos imigrantes haitianos que se deslocaram ao Brasil nos últimos anos), conferir também aos sírios afetados pela guerra em seu país o visto apropriado, em conformidade com a Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro) e Decreto nº. 86.715/81, que a esta regulamenta.

Para efeito da resolução, consideram-se razões humanitárias “aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de

fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil” (consoante disciplina seu parágrafo único) (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2013b).

Por sua vez, em 21 de setembro de 2015, através da Resolução Normativa nº 20 (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2015c), o CONARE prorrogou, por unanimidade, a Resolução Normativa nº 17, estendendo seus efeitos pelo período de mais dois anos. E para além da dilação desse prazo, a nova resolução igualmente inovou no sentido de passar a permitir ao Ministério das Relações Exteriores a promover parcerias com organizações internacionais, com a própria ACNUR e também com outras entidades especializadas para o fim de otimizar a concessão dos vistos humanitários aos sírios.

Exemplo concreto desse novo permissivo normativo foi o acordo de cooperação assinado pelo CONARE com a ACNUR para qualificar o fluxo de atendimento e informações nas missões diplomáticas dos postos do Líbano, Turquia e Jordânia, países que fazem fronteira com a Síria (CONARE, 2016).

Segundo noticiou a BBC Brasil (2016), o então ministro da Justiça Eugênio Aragão visitou o embaixador da Alemanha no Brasil em março de 2016 e tratou a respeito da recepção de sírios, afirmando naquela ocasião que o país poderia acolher cerca de 100 mil refugiados nos próximos cinco anos, e que a negociação contava com o respaldo da ex-presidente Dilma Roussef (em 2015, a Alemanha recebeu cerca de 1 milhão de refugiados, sendo um terço desse contingente proveniente da Síria).

Em igual sentido, no ano de 2015, a ex-presidente do Brasil, Dilma Roussef, em seu discurso realizado na abertura da 70ª reunião da Assembleia-Geral das Nações Unidas (BRASIL, Palácio do Planalto, 2015d), ocorrido em 28 de setembro daquele ano, aduziu que o Estado brasileiro permanecia aberto para a recepção dos refugiados do mundo todo, enfatizando as lições que a tragédia humanitária pela qual passa a síria relegam ao planeta. Destaca-se, a seguir, todos os excertos do discurso em que se nota o emprego das expressões “refugiados” e “sírios” (e suas flexões):

(...)

Não se pode ter complacência com tais atos de barbárie, como aqueles perpetrados pelo chamado Estado Islâmico e por outros grupos associados. Esse quadro explica, em boa medida, a crise dos *refugiados* pela qual passa atualmente a humanidade.

(...)

A profunda indignação provocada pela foto de um menino *sírio* morto nas praias da Turquia e pela notícia sobre as 71 pessoas asfixiadas em um caminhão na Áustria deve se transformar em ações inequívocas de solidariedade prática. Em um mundo onde circulam, livremente, mercadorias, capitais, informações e ideias, é absurdo impedir o livre trânsito de pessoas.

(...)



O Brasil é um país de acolhimento, um país formado por *refugiados*. Recebemos *sírios*, haitianos, homens e mulheres de todo o mundo, assim como abrigamos, há mais de um século, milhões de europeus, árabes e asiáticos. Estamos abertos, de braços abertos para receber *refugiados*. Somos um país multiétnico, que convive com as diferenças e sabe a importância delas para nos tornar mais fortes, mais ricos, mais diversos, tanto cultural, quanto social e economicamente.

(...)

A mensagem dos murais permanece atual. Alude tanto às vítimas das guerras como aos *refugiados* que arriscam suas vidas em precários barcos e a todos os anônimos que buscam na ONU proteção, paz e bem-estar.

(...)

A iniciativa brasileira, com efeito, foi considerada exemplar pela ACNUR, na medida em que contrastava com a de várias nações europeias que paulatinamente recrudesciam suas políticas migratórias, promovendo o fechamento de suas fronteiras para imigrantes e refugiados.

Por fim, de acordo com o que também veiculou a BBC Brasil, a partir de junho de 2016, por ocasião da mudança da governança presidencial motivada pelo afastamento da então presidente Dilma Rousseff e assunção do seu vice Michel Temer, o Estado brasileiro alterou extraoficialmente suas orientações de política externa em face da crise dos refugiados sírios, ao menos no que tange pontualmente às tratativas que mantinha com a União Europeia para o recebimento desse grupo.

Neste cenário, é importante ressaltar que o Ministério da Justiça não assumiu oficialmente qualquer mudança de posicionamento quanto à recepção dos refugiados sírios, divulgando, na oportunidade, por meio de nota dirigida à BBC Brasil, a informação de que não teria havido qualquer suspensão das discussões com a União Europeia sobre o realojamento dos refugiados, e que as negociações permaneciam do ponto inicial em que estavam, porquanto o governo anterior não havia estabelecido qualquer programa ou projeto nesse sentido, tampouco qualquer previsão orçamentária (BBC Brasil, 2016). Haveria informado também que a política de concessão de vistos humanitários para os sírios afetados pelo conflito não sofreria qualquer revisão até setembro de 2017 (data do prazo limite estabelecido pela Resolução nº. 20 do CONARE).

No entanto, assevera a BBC Brasil (2016) que a decisão de suspender o diálogo haveria, porém, sido confirmada por duas pessoas envolvidas nas tratativas, que o tema haveria sido abordado em reunião interna do governo na semana em questão (em que pese o assunto estivesse fora de pauta) e que a decisão do governo também haveria sido expressa em e-mail que circulou entre funcionários que lidam com o tema, ao qual aquele órgão de imprensa haveria tido acesso.

De qualquer modo, consoante consignado, a despeito de não se tratar de posicionamento assumido oficialmente pelo Ministério da Justiça (na figura do CONARE), a aparente alteração da política externa brasileira no tocante ao acolhimento e proteção aos refugiados sírios não tardou a despertar a reação da comunidade internacional.

Decorridos cerca de três meses do apontado imbróglio, o governo brasileiro finalmente voltou a se posicionar oficialmente sobre o tema em duas oportunidades, levadas a efeito no dia 20 de setembro de 2016: por meio de reunião realizada entre o agora presidente Michel Temer e o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon (Brasil, Palácio do Planalto, 2016b) e também através do discurso por aquele proferido na abertura da 71ª reunião da Assembleia-Geral da ONU (Brasil, Palácio do Planalto, 2016c).

Na aludida reunião, conforme notícia veiculada no sítio do Palácio do Planalto, o presidente Temer haveria se comprometido a receber mais refugiados sírios no Brasil, relatando também a Ban Ki-moon a existência de projeto em tramitação no Congresso Nacional para fins de instituição de uma nova lei de migrações, a qual buscará disciplinar, dentre outros assuntos, os requisitos que devem ser atendidos para a concessão do visto humanitário ao solicitante de refúgio, em referência ao Projeto de Lei 2516/2015, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, do PSDB/SP (BRASIL, Palácio do Planalto, 2015a).

No entanto, uma análise mais detida da forma pela qual o atual presidente articulou suas palavras no discurso de abertura da recém ocorrida reunião da Assembleia-Geral da ONU parece denunciar que, se é que o discurso de Michel Temer realmente corrobora o compromisso que assumiu em nome do governo brasileiro perante Ban Ki-moon para efeito da continuidade da acolhida dos refugiados de procedência síria que rumam para o Brasil, então assim o faz de maneira mais sutil e conservadora, versando sobre a temática da crise humanitária dos refugiados de modo mais vago, generalizante. Trata-se, na essência, de um discurso menos ostensivo, nesse sentido, quando comparado àquele realizado, um ano antes, pela então presidente Dilma Roussef perante a mesma Assembléia-Geral. Se não, observe-se, a seguir, considerando-se os seus fragmentos que invocam também as expressões “refugiados” e “sírios” (e suas flexões):

(...)

De conflagrações regionais ao fundamentalismo violento, confrontamos ameaças que, velhas e novas, não conseguimos conter. Frente à tragédia dos *refugiados* ou ao recrudescimento do terrorismo, não nos deixa de assaltar um sentimento de perplexidade.

Muitos são os desafios que ultrapassam as fronteiras nacionais. Entre eles, o tráfico de drogas e de armas que se faz sentir nas nossas cidades, nas nossas escolas, nas nossas famílias. O combate ao crime organizado requer que trabalhem de mãos dadas. A segurança de nossos cidadãos depende da qualidade de nossa ação coletiva.

A guerra na *Síria*, por exemplo, continua a gerar sofrimento inaceitável. As maiores vítimas são mulheres e crianças. É inadiável uma solução política.

(...)

*Refugiados* e migrantes são, Senhor Presidente, as mais das vezes, vítimas de violações de direitos humanos. São vítimas da pobreza, da guerra, da repressão política.

(...)

O Brasil é obra de imigrantes, homens e mulheres de todos os continentes. Repudiamos todas as formas de racismo, xenofobia e outras manifestações de intolerância. Damos abrigo a *refugiados* e migrantes, como pude reiterar também no encontro de ontem. Num mundo ainda tão marcado por ódios e sectarismos, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio mostraram que é possível o encontro entre as nações em atmosfera de paz e energia. Pela primeira vez aliás, uma delegação de *refugiados* competiu nos Jogos Olímpicos. Por meio do esporte, pudemos promover a paz, lutar contra a exclusão e combater o preconceito.

(...)

Conforme se faz notar, conquanto o discurso proferido pela ex-presidente caminhou no sentido de reforçar, por um lado, que o Estado brasileiro não seria complacente com atos de violência, a exemplo daqueles provocados pelo chamado Estado Islâmico e por outros grupos associados – quadro este que, nos termos discursados, explicaria, em boa medida, a crise dos refugiados que a humanidade atualmente vivencia – por outro lado, ressaltou também a necessidade de que os países do mundo, em igual medida, canalizem suas indignações decorrentes desta crise de modo a transformá-las em ações inequívocas de solidariedade prática, assegurando o livre trânsito de pessoas. Enfatizou a tradição brasileira de assumir a condição de país de acolhimento, formado por refugiados, que recebe sírios, haitianos, homens e mulheres do mundo todo, asseverando estar o Brasil de braços abertos para receber refugiados.

A seu turno, o discurso recém pronunciado pelo atual presidente igualmente reconheceu que novas e velhas ameaças decorrentes de configurações regionais e do fundamentalismo violento provocam no mundo o recrudescimento do terrorismo e a deflagração da tragédia dos refugiados, provocando um sentimento de perplexidade. Apontou a guerra na síria como geradora de um sofrimento inaceitável, cujas maiores vítimas são mulheres e crianças, demandando uma solução política inadiável e vislumbrou que refugiados e migrantes são, na maioria das vezes, vítimas de violações de direitos humanos. Assinalou que o Brasil foi construído por imigrantes. Por fim, ressaltou que o país confere abrigo a refugiados e imigrantes, e que por meio dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro se pôde presenciar, pela primeira vez, uma delegação composta por refugiados.

Consoante se percebe, tal discurso reiterou tratar-se, o Brasil, de um país responsável pelo acolhimento de refugiados (ao lado de migrantes). Porém não seguiu as demais linhas do discurso proferido pelo governo anterior no sentido de asseverar que a orientação da política

externa brasileira permaneceria sintonizada para que o Brasil continuasse a assumir a condição de um país acolhedor nos mesmos moldes em que situação até então era conduzida, e nem que continuaria a lançar mão de ações de solidariedade prática, de modo a primar pelo trânsito livre de indivíduo e pela proteção dos refugiados em geral.

## **CONCLUSÕES**

Ao encerrar do estudo, restou evidenciado que, tamanha a magnitude que a crise dos refugiados passou a assumir no cenário internacional nesses últimos anos, que atualmente faz-se impossível aos Estados e à comunidade internacional permanecerem indiferentes ao problema.

Conforme observado, nosso planeta dispunha, no final do ano 2015, de 65,3 milhões de indivíduos deslocados por conta de situações de guerra e de conflitos, sendo que, destes, 21,3 milhões se enquadram na situação de refugiados. Esse imenso contingente de pessoas desafia os Estados a reverem suas orientações de política externa de modo a lidar com as conseqüências humanas decorrentes do referido fenômeno.

Neste contexto, assume especial relevância a crise humanitária de refugiados que assola a República Árabe da Síria desde o advento da Primavera Árabe, em 2011, época de deflagração da mais recente guerra civil que atinge aquele país e se encontra em curso até os dias atuais. Com efeito, as violações aos direitos humanos perpetradas no âmbito do Estado sírio se revelam tão nefastas que, no final de 2014, a Síria se tornou a nação responsável pela geração do maior número de refugiados e de deslocados internos no mundo. E tal situação somente se agravou nos anos subsequentes.

Em 2015, o Conselho de Segurança da ONU reconheceu a situação síria como a maior das crises humanitárias emergenciais atualmente existentes no mundo.

Por sua vez, a situação dos refugiados de procedência síria é igualmente alvo das maiores atenções pelo Estado brasileiro nos tempos hodiernos, já que, desde o ano de 2014, este grupo assumiu a condição de principal nacionalidade de refugiados que mantém residência no Brasil, compreendendo 2.298 pessoas.

Por conta do protagonismo que assumiu no cenário mundial durante o governo de Dilma Rousseff no tocante ao debate sobre imigração e refúgio, no acolhimento e proteção de refugiados em geral, e no desenvolvimento de políticas públicas a estes voltadas, o Brasil recebeu vastos elogios da comunidade internacional.

Nesse sentido, a política externa brasileira do governo Dilma Rousseff orientou-se no sentido de assegurar aos deslocados forçados de origem síria, em particular, tratamento diferenciado com vistas a facilitar sua entrada no território nacional na busca pelo reconhecimento de sua condição de refugiado. Por meio da Resolução Normativa nº. 17 do CONARE, de 20 de setembro de 2013, as missões diplomáticas brasileiras no exterior (sensivelmente aquelas instaladas no Oriente Médio em países vizinhos da Síria com os quais o Brasil mantém boas relações) ficaram autorizadas a emitir em favor dos refugiados sírios desejosos de rumar para o Brasil uma modalidade de visto especial, de tramitação simplificada: o denominado “visto humanitário”, a exemplo do que havia feito com imigrantes Haitanos em anos anteriores. Com prazo de vigência inicialmente previsto para dois anos, a medida foi prorrogada pelo CONARE em 21 de setembro de 2015 por outros dois anos, através da Resolução Normativa nº 20, a qual, inclusive, passou a relegar ao Ministério das Relações Exteriores a possibilidade de promover parcerias com atores internacionais com o fito de tornar a concessão dos vistos humanitários aos sírios mais profícua.

Consoante se depreende da análise do discurso realizado pela então presidente da república Dilma Rousseff na abertura da 70ª Reunião da Assembleia-Geral da ONU em setembro de 2015, o Estado brasileiro assinalou que se manteria aberto à recepção dos refugiados de todo o planeta, invocando o exemplo deixado pela tragédia humanitária síria ao mundo.

Com efeito, a partir da mudança da governança presidencial brasileira ocorrida em maio de 2016, malgrado o Ministério da Justiça não tenha assumido oficialmente qualquer mudança de posicionamento quanto à recepção e acolhimento dos sírios pelo Brasil, merece atenção da comunidade acadêmica a notícia veiculada pela BBC Brasil aduzindo que o Estado brasileiro haveria alterado extraoficialmente suas orientações de política externa em face dos refugiados sírios, ao menos no que diz respeito pontualmente às relações que mantinha com a União Europeia para a recepção e acolhimento desse contingente.

Por sua vez, em réplica divulgada pelo Ministério da Justiça às afirmações feitas pela BBC Brasil, o Ministério da Justiça do governo Temer asseverou não ter havido a suspensão das discussões com a União Europeia no tocante ao recebimento de refugiados. Ainda assim,

a reação da comunidade internacional foi imediata, provocando uma situação de desconfiança com relação à atual agenda da política externa brasileira em relação à crise.

Finalmente, os primeiros pronunciamentos oficiais do novo governo brasileiro acerca do tema somente vieram a ocorrer três meses depois, em 20 de setembro de 2016: a saber, em reunião realizada entre o agora presidente do Brasil Michel Temer e o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon e também através do discurso prolatado pelo novo presidente brasileiro frente a 71ª reunião da Assembleia-Geral da ONU.

Nos termos divulgados pela assessoria de imprensa do Ministério da Justiça, o presidente Temer haveria assumido, na reunião em comento, o compromisso do governo brasileiro de continuar a receber mais refugiados sírios.

Ocorre que, a se ter em conta o conteúdo do discurso realizado no mesmo dia junto a ONU, percebe-se que o atual presidente optou principalmente por enaltecer a tradição brasileira de ser um país acolhedor de imigrantes e refugiados, mas não assinalou expressamente que a política externa do Brasil continuaria a se orientar no sentido de permanecer aberta à recepção e acolhimento tanto de refugiados em geral quanto dos sírios em particular.

A Resolução nº 17 do CONARE (prorrogada pela Resolução nº 20) possui vigência até setembro de 2017. A nota divulgada pelo Ministério da Justiça asseverou que a política de concessão de vistos humanitários para os sírios permanecerá inalterada até lá. Ainda que permaneça, parece razoável anteciper a preocupação humana com os sírios que desejarem chegar ao Brasil na hipótese de não haver nova prorrogação. Afinal, como se bem sabe, o refúgio não é uma opção, e a crise humanitária da República Árabe da Síria não dá sinais de que irá encontrar desfecho ainda por longo tempo.

## **REFERÊNCIAS**

AMNESTY INTERNATIONAL. **The global refugee crisis: a conspiracy of neglect**. United Kingdom: International secretariat, 2015. Index: POL 40/1796/2015, pp. 5 e 7. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/06/P4575-Global-refugee-crisis-Syria.pdf>>. Acesso em: 3 mai. 2016.

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades**, 2016a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades/>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Estatísticas da ACNUR**, 2016b. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em 24 nov. 2016.

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Refúgio no Brasil: Uma Análise Estatística Janeiro de 2010 a Outubro de 2014**, 2016c. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2014.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?view=1)>. Acesso em 04 mai. 2016.

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Regional Refugee and Resilience Plan (3RP) and Humanitarian Response Plan (HRP) da ACNUR para a reconstrução da Síria no ano de 2016**, 2016d. Disponível em: <<https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=10773>>. Acesso em: 05. mai. 2016.

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Relatório do ACNUR revela 60 milhões de deslocados no mundo por causa de guerras e conflitos**. Genebra, 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/relatorio-do-acnur-revela-60-milhoes-de-deslocados-no-mundo-por-caoa-de-guerras-e-conflitos/>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

BBC Brasil. **Governo temer suspende negociação com Europa para receber refugiados sírios**, 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36556393>>. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 2516/2015**, 2015a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>>. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **CONARE renova medida que facilita emissão de vistos a pessoas afetadas pelo conflito na síria**, 2015b. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/conare-renova-medida-que-facilita-emissao-de-vistos-a-pessoas-afetadas-pelo-conflito-na-siria>>. Acesso em 08 mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **CONARE simplifica processo de concessão de refúgio aos estrangeiros**, 2013a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/conare-simplifica-processo-de-concessao-de-refugio-aos-estrangeiros/>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resolução Normativa nº. 17 do CONARE**, 2013b. Disponível em: <[http://cgbeirute.itamaraty.gov.br/pt-br/refugio\\_e\\_concessao\\_de\\_vistos\\_humanitarios.xml](http://cgbeirute.itamaraty.gov.br/pt-br/refugio_e_concessao_de_vistos_humanitarios.xml)>. Acesso em: 11 mai. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resolução Normativa nº. 20 do CONARE**, 2015c. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303612>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Refugiados e o CONARE**. 2016a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

BRASIL. Palácio do Planalto. Presidência da República. **Discurso da presidenta da Republica, Dilma Rousseff, durante abertura da 70ª Assembleia-Geral das Nações Unidas – Nova Iorque/EUA**, 2015d. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. Palácio do Planalto. Presidência da República. **Em reunião com Ban Ki-moon, Temer se compromete a receber mais sírios**, 2016b. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/em-reuniao-com-ban-ki-moon-temer-se-compromete-a-receber-mais-sirios>> Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. Palácio do Planalto. Presidência da República. **Pronunciamento do senhor presidente da Republica, Michel Temer, durante a abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova Iorque/EUA**, 2016c. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua>>. Acesso em 24 set. 2016.

CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. **Sistema de Refúgio Brasileiro: Desafios e perspectivas**, 2016. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016)>. Acesso em: 11 mai. 2016.

ONU. **Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1)>. Acesso em 02 mai. 2016.

ONUBR. Nações Unidas no Brasil. **ONU pede que Europa aceite 200 mil refugiados da Síria, Iraque e outras zonas de guerra**, 2015. Publicada em 15/01/2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-pede-que-europa-aceite-200-mil-refugiados-da-siria-iraque-e-outras-zonas-de-guerra/>>. Acesso em: 07 mai. 2016.

ONUBR. Nações Unidas no Brasil. **Um recomeço para os refugiados sírios no Brasil**, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/um-recomeco-para-os-refugiados-sirios-no-brasil/>>. Acesso em 08 mai. 2016.



ONU. UNOCHA. ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS DE COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS HUMANITÁRIOS. **About the crisis**, 2016. Disponível em: <<http://www.unocha.org/syrian-arab-republic/syria-country-profile/about-crisis>>. Acesso em 10 mai. 2016.

PIRES DE LIMA, Bernardo. **A Síria em pedaços**. 2ª Ed. Lisboa: Tinta da China edições, 2015.