

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ

CIÊNCIAS JURÍDICAS

CLARISSA RIBEIRO DA SILVA  
TOBIAS LINO DA SILVA  
MIQUEIAS GAMALIEL ANDRADE

OPERAÇÃO RESGATE BRASIL

TAUBATÉ

2023

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
GESTÃO GOVERNAMENTAL .....	4
BASE NORMATIVA .....	4
DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL .....	5
AGENTES GOVERNAMENTAIS.....	5
AGENTES NÃO GOVERNAMENTAIS.....	5
MECANISMOS JURÍDICOS DE ARTICULAÇÃO .....	6
ESCALA E PÚBLICO-ALVO.....	7
DIMENSÃO ECONOMICO-FINANCEIRA DO PROGRAMA.....	7
ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO .....	7
FUNCIONAMENTO EFETIVO DO PROGRAMA .....	8
ASPECTOS CRÍTICOS DO DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL .....	8
REFERÊNCIAS .....	10

## INTRODUÇÃO

Em meio aos últimos conflitos ocorridos na Faixa de Gaza, Holanda (2023) nos informa que a última investida começou com diversos ataques do grupo terrorista Hamas sobre o território de Israel, em 07 de outubro de 2023, uma das questões foram as solicitações de repatriação de brasileiros nesse território - conforme o Itamaraty, até o dia 09 de outubro já haviam sido mais de 1700 solicitações de repatriação. O processo de repatriação foi feito pelos Ministérios das Relações Exteriores (MRE) e da Defesa (MD), que dispôs quatro aeronaves para realizar as ações, com o primeiro voo realizado no dia 11 de outubro, com 214 passageiros (PLANALTO, 2023), e o último voo da primeira fase pousando no Rio de Janeiro, em 19 de outubro de 2023, com 219 repatriados e 11 animais de estimação, totalizando, até então, 1135 brasileiros e 35 pets (ZARUR, 2023).

Um dos problemas é que não existe um acordo internacional que defina as condições para repatriação, mesmo que haja uma boa cooperação na maioria das ações, não existe uma obrigatoriedade (CAPELLA, 2023). No Brasil, especificamente, não existe um fundo especial para financiamento desse tipo de ação, considerando a quantidade de conflitos armados ocorrendo no mundo – Ucrânia e Rússia ou Israel e Palestina, que perdura mais de 50 anos, são exemplos.

Apontamos que é preciso que o governo, especialmente o Poder Executivo através dos Ministérios das Relações Exteriores, da Defesa e dos Direitos Humanos e Cidadania, esteja preparado de antemão para possíveis repatriações de emergência, bem como deve haver um sistema de acolhimento e orientação para os repatriados, feito em parceria com ONGs especializadas em atendimento de refugiados. Ainda, é preciso que haja a previsão normativa da repatriação de brasileiros que estejam morando no exterior, principalmente em países em conflito, para que seja menos burocrático, mais rápido e mais efetivo a guarda da vida dessas pessoas.

Com base nas dificuldades observadas nos processos de resgate e repatriação de brasileiros que ocorreram durante os últimos dias no conflito entre Israel e Palestina, propomos essa Política pública como forma de solucionar ou, pelo menos, minimizar os problemas burocráticos e econômicos durante essas atividades. Ela foi estruturada conforme o quadro de referência de Bucci (2016) seguindo os doze principais elementos: nome oficial do programa de ação; gestão governamental; base normativa; desenho jurídico-institucional; agentes governamentais; agentes não governamentais; mecanismos jurídicos de articulação; escala e público-alvo; dimensão econômico-financeira do programa; estratégia de implantação; funcionamento efetivo do programa; e aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

## **GESTÃO GOVERNAMENTAL**

A Operação Resgate Brasil surge no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2023-2027), principalmente enviesada pelas ações tomadas pela base governamental nas reuniões da ONU e a apresentação da proposta de cessar fogo (Gaspar, 2023). A posição do governo é explícita em tentar apaziguar o conflito e permitir que os civis em ambos os territórios possam receber cuidados adequados e tenham acesso a recursos básicos, como água e eletricidade.

O projeto se inspira nas ações da ONU com a política de reassentamento, ferramenta de proteção que consiste na transferência de pessoas refugiadas de um país de refúgio para um terceiro país que concordou em admiti-los e em conceder-lhes assentamento permanente. Em 2020, 22.800 pessoas foram reassentadas com o apoio da Agência da ONU para refugiados (ACNUR).

## **BASE NORMATIVA**

As solicitações para repatriação de brasileiros em países em conflito, não caem em questões como apoio a refugiados estrangeiros, pois os mesmos já possuem a proteção e segurança do aparelho estatal por serem natos ou naturalizados, portanto, segundo o professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Rubens Beçak, a grande questão normativa se encontra no estabelecimento de um acordo internacional que determine as condições para repatriação (CAPELA, 2023). Os repatriados não se enquadram no formalmente no quadro de refugiados, pois a Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997, em seu art. 1º, define quem é considerado refugiado, sendo eles:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

No caso dos repatriados, a maior dificuldade para voltar ao seu país natal se dá em razões de transporte físico, não sendo impedidos ou perseguidos.

Também apoiamos a criação de uma base normativa que regule o trabalho das embaixadas e das ONGs parceiras, para que sejam dispostas nos casos de solicitações de repatriação emergencial.

### **DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

Ainda respeitando algumas fases da política de repatriação atual, propomos a seguinte estrutura institucional:

- Ministério das Relações Exteriores (MRE) deve ser responsável pelo controle sobre as solicitações de resgate, bem como pela conversa institucional entre países;
- Ministério da Defesa (MD) deve prover as aeronaves, os profissionais e a estrutura técnica para o resgate dos brasileiros;
- Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania deve ser responsável pela gestão das ONGs vinculadas ao programa de acolhimento para repatriados sem família, bem como pela fiscalização das atividades das mesmas.

### **AGENTES GOVERNAMENTAIS**

Os agentes governamentais específicos para atuação serão os braços do Poder Executivo, especificamente os Ministérios das Relações Exteriores (MRE), da Defesa (MD) e dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC).

As embaixadas brasileiras deverão manter atualizadas as informações sobre parentes no Brasil, bem como as informações sobre as solicitações de repatriação, de forma a munir todos os agentes que atuarão no processo.

### **AGENTES NÃO GOVERNAMENTAIS**

As Organizações Não Governamentais (ONGs) serão os agentes de apoio aos repatriados, responsáveis pela identificação e orientação de parentes e familiares no Brasil, bem como acolhida e tratamento físico e psicológico, tanto para os que possuem parentes, quanto para os que não possuem ninguém e estão sozinhos.

A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Cidadania nos mostra alguns exemplos de Instituições de Apoio aos Refugiados que desenvolvem trabalhos que se enquadram nas situações que essa Política Pública visa abranger:

- OIM - Organización Internacional para las Migraciones
- ACNUR - Agência da ONU para Refugiados
- CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
- ADUS Brasil – Instituto de Reintegração do Refugiado

- PARR – Programa de Apoio para Recolocação dos Refugiados
- Anistia Internacional Brasil
- Cáritas Brasileira
- RefWorld
- IMDH – Instituto de Migração e Direitos Humanos
- Fundo Brasil de Direitos Humanos
- International Rescue Committee
- Save the Children
- IKMR – I Know My Rights

### **MECANISMOS JURÍDICOS DE ARTICULAÇÃO**

Desenvolver um mecanismo jurídico para a busca de brasileiros repatriados é de suma importância para assegurar a segurança e o bem-estar dos cidadãos brasileiros que retornam ao país em situações de conflito ou emergência. Esse mecanismo pode abranger diversos aspectos:

Inicialmente, é necessário estabelecer um sistema centralizado de registro que permita o acompanhamento das informações de todos os brasileiros repatriados. Tal registro deve ser mantido por um órgão governamental designado, como o Ministério das Relações Exteriores ou uma agência específica criada para essa finalidade. O registro pode ser realizado de forma análoga à Lei nº 13.445 de, 24 de maio de 2017, conhecida como a Lei de Migração, responsável por descrever os direitos e deveres dos migrantes e visitante, que no caso seriam os próprios brasileiros repatriados.

Ademais, é preciso definir procedimentos jurídicos objetivos de notificação e comunicação entre as autoridades consulares no exterior, as autoridades locais e os repatriados, se possível também o contato do brasileiro com familiares, garantindo que as embaixadas e consulados brasileiros sejam prontamente informados sobre a chegada dos repatriados.

Para lidar com questões legais e de documentação, a alternativa é disponibilizar assistência jurídica aos repatriados, auxiliando na obtenção de documentos como passaportes e outros documentos de identificação, que possam ter sido perdidos ou danificados durante a situação de conflito. Esse recurso pode ser uma extensão da Defensoria Pública.

É de grande relevância colaborar com organizações locais, como ONGs e agências de assistência social, para criar uma rede de apoio que auxilie os repatriados em sua reintegração na sociedade brasileira. Garantir que os direitos dos repatriados sejam protegidos, assim como

a Constituição Federal prevê, e que não enfrentem discriminação ou estigmatização devido às circunstâncias de sua repatriação, é uma preocupação crítica.

Para definição de políticas de repatriação emergencial, é essencial estabelecer diretrizes que determinem as circunstâncias em que a repatriação se faz necessária e as medidas a serem adotadas para garantir a segurança e o bem-estar dos brasileiros em situações de conflito. A alocação de recursos financeiros adequados é imprescindível para a execução desses procedimentos, garantindo que haja fundos disponíveis para atender às necessidades dos repatriados.

Por fim, é fundamental implementar um processo de avaliação contínua a fim de identificar possíveis lacunas ou desafios no mecanismo de busca e repatriação de brasileiros, possibilitando melhorias contínuas ao longo do tempo.

Ao desenvolver esse mecanismo jurídico, é importante assegurar que esteja em conformidade com as leis nacionais e com as convenções internacionais relacionadas a refugiados e direitos humanos. Ademais, a cooperação estreita com outras nações e organizações internacionais pode ser crucial para facilitar a busca e repatriação de brasileiros em situações de conflito.

## **ESCALA E PÚBLICO-ALVO**

Esta política Pública tem como público-alvo os brasileiros que moram ou estão fazendo turismo no estrangeiro, em especial países que estejam em situação de conflito civil, guerra ou mediante desastres naturais, que estejam em situação de risco à vida no qual possuem dificuldades para sair do respectivo país e desejem voltar para o país natal.

## **DIMENSÃO ECONOMICO-FINANCEIRA DO PROGRAMA**

Deverá ser definido o Fundo Emergencial de Resgate de Brasileiros, que deverá ser acoplado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) para que seja possível resgatar de forma rápida e efetiva os brasileiros que realizarem solicitações em países em conflito com ameaça à vida.

## **ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO**

A estratégia de implantação do mecanismo jurídico para o retorno de brasileiros repatriados envolve a análise prévia da situação do brasileiro e do local em que ele se encontra. A definição de responsabilidades governamentais e sociais estipulam a localidade do funcionamento efetivo do programa, a construção de procedimentos rápidos e eficazes visando

o retorno do cidadão o mais breve possível atrelado ao treinamento dos envolvidos e conscientização da ação para que, sempre, em casos de emergência, estejam preparados.

Ademais, a comunicação eficaz é necessária, não só internamente, mas contando com a cooperação internacional, a utilização de testes e monitoramento contínuos das situações conflitantes e da necessidade do retorno considerando o orçamento público. O uso dessas estratégias visa garantir uma repatriação eficaz e segura, adaptada a situações de conflito ou emergência, com foco no bem-estar dos repatriados.

### **FUNCIONAMENTO EFETIVO DO PROGRAMA**

As embaixadas devem manter o controle atualizado dos dados dos solicitantes de repatriação, principalmente dados como familiares, parentes e endereços no Brasil.

Após receber as solicitações, o Ministério das Relações Exteriores irá acionar o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) para organizar a atuação das ONGs, direcionando os respectivos repatriados para as que possuem competência.

O MRE deverá acionar o Ministério da Defesa (MD) que, fazendo uso do Fundo de resgate de refugiados brasileiros, irá providenciar todo o aparato logístico para as atividades de resgate, bem como os planos de voo ou de transporte terrestre ou marítimo, se for necessário. O MD também deverá providenciar os profissionais que atuaram no transporte e resgate, como motoristas, pilotos e médicos.

Ao chegar no Brasil, as ONGs deverão providenciar todo o acolhimento para os repatriados que não possuem família ou residência no Brasil.

### **ASPECTOS CRÍTICOS DO DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

Em seu Artigo 22 a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948), do qual o Brasil é signatário, afirma:

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Tal afirmação deixa explícita a necessidade da ação internacional para o cuidado com a dignidade do ser humano, mas além disso, garantir que estejam acima de qualquer conflito.



A Lei Nº 9.474/97 que rege acerca da implementação do Estatuto dos Refugiados é falha em criar ações que permitam o resgate de pessoas em territórios conflituosos, o que gera demasiada demora em acudir aqueles que estão com suas vidas em risco.

Na Constituição Federal (1988), Art. 4<sup>a</sup>, VII, é determinada a solução pacífica dos conflitos. O país sendo um dos Estados fundadores da Organização das Nações Unidas (ONU) e exemplo em legislação mais humanitária deve aprofundar-se nas ações que já vem tomando, como a proteção de refugiados no país, contudo, além disso, deve garantir meios para assegurar as garantias do seu povo, prezando pela liberdade e segurança física, em qualquer lugar do globo, gerando formas de realoca-los para ambientes seguros onde possam recuperar-se de eventuais traumas causados por conflitos internacionais.

## REFERÊNCIAS

ACNUR no Brasil. Agência da ONU para Refugiados, site oficial. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 22 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, 24 maio 2017. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm#:~:text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20o%20emigrante.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm#:~:text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20o%20emigrante.) Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Planalto. Voltando em Paz: entenda a logística de repatriação de brasileiros de Israel. Acompanhe o Planalto, 11 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/10/voltando-em-paz-entenda-a-logistica-de-repatriacao-de-brasileiros-de-israel>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça e Cidadania. Instituições de Apoio aos Refugiados. Secretaria de Assuntos Legislativos: Pensando o Direito. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/refugiados/instituicoes-apoio/>. Acesso em: 20 out. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Direito do Estado, 27 mar. 2016, ano 2016, num 122. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 20 out. 2023.

CAPELA, Filipe. Tradição brasileira é grande trunfo na efetividade de ações de repatriação humanitária. Jornal da USP, Ribeirão Preto, 20 out. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/tradicao-brasileira-e-grande-trunfo-na-efetividade-de-acoes-de-repatriacao-humanitaria/>. Acesso em: 20 out. 2023.

DALFIOR, E. T.; LIMA, R. C. D.; ANDRADE, M. A. C. Implementação de políticas públicas: metodologia de análise sob o enfoque da política institucional. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. esp., p. 283-297. Acesso em: 22 out. 2023.

ELMORE, R. F. 1979. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, New York, v. 94, n.4, p. 601- 616, Winter. 1996. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa. Acesso em: 22 out. 2023.

HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de, (orgs.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de Futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

HOLANDA, Marianna; MACHADO, Renato. Israel autoriza resgate de brasileiros; 1º voo chega a Brasília na quarta. Folha de Londrina, 09 out. 2023. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/mundo/israel-autoriza-resgate-de-brasileiros-1-voo-chega-a-brasilia-na-quarta-3240563e.html?d=1>. Acesso em: 20 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados (1951). Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários, 28 jul. 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 20 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 22 out. 2023.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. 2000. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: [http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf). Acesso em: 22.out.2023.

ZARUR, Camila. Último voo de primeira fase de resgate de brasileiros em Israel pousa no Rio. Folha de São Paulo, 19 out. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/10/ultimo-voo-da-primeira-fase-de-resgate-de-brasileiros-em-israel-pousa-no-rio.shtml>. Acesso em: 20 out. 2023.