



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LÍVIA MARIA DE SOUSA

**SISTEMA DE REFÚGIO NO BRASIL: UMA REFLEXÃO SOBRE AS POLÍTICAS
PÚBLICAS ESPECÍFICAS PARA REFUGIADOS**

FORTALEZA

2017

LÍVIA MARIA DE SOUSA

**SISTEMA DE REFÚGIO NO BRASIL: UMA REFLEXÃO SOBRE AS POLÍTICAS
PÚBLICAS ESPECÍFICAS PARA REFUGIADOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Germana de Oliveira Moraes.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S697s Sousa, Lívia Maria de.
Sistema de refúgio no Brasil : uma reflexão sobre as políticas públicas específicas para refugiados / Lívia Maria de Sousa. – 2017.
121 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.

Orientação: Profa. Dra. Germana de Oliveira Moraes.

1. Refugiados. 2. Brasil. 3. Políticas públicas. 4. Políticas para refugiados. I. Título.

CDD 340

LÍVIA MARIA DE SOUSA

**SISTEMA DE REFÚGIO NO BRASIL: UMA REFLEXÃO SOBRE AS POLÍTICAS
PÚBLICAS ESPECÍFICAS PARA REFUGIADOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Germana de Oliveira Moraes (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Samuel Miranda Arruda
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua companhia, inspiração, orientação e amor nessa trajetória em busca de conhecimento.

À Universidade Federal do Ceará, ao seu corpo docente e discente, pela oportunidade que me foi concedida de conviver durante dois anos num ambiente rico e estimulante para pesquisas.

À minha orientadora, Profa. Dra. Germana de Oliveira Moraes, sendo sempre solícita e atenciosa.

Aos membros da banca, Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne e Prof. Dr. Samuel Miranda Arruda, que, desde da qualificação da dissertação, vem contribuindo para o enriquecimento do trabalho.

Aos meus amigos, Raul Carneiro Nepomuceno e Fabrícia Helena Linhares, pelo incentivo a este projeto desde o nascedouro e por toda a contribuição na pesquisa.

À minha mãe, Maria de Fátima Leandro de Sousa, e à minha irmã, Francisca Lilian de Sousa, por sempre estarem presente na minha vida, companheiras de todas as horas, por todo carinho e apoio durante essa longa caminhada.

“O mundo da barbárie culmina, portanto, num mundo único formado por Estados em que somente a humanidade organizada em residências nacionais tem de ter direitos. A perda da residência, uma perda de trama social, agravada pela ‘impossibilidade de encontrar uma’ caracterizam essa nova barbárie vinda do interior mesmo dos sistemas de Estados-nações.” (Julia Kristeva)

RESUMO

Este trabalho visa desenvolver uma análise sobre as políticas públicas adotadas no Brasil em prol dos refugiados na medida em que contribuam para alcançar êxito nas soluções duradouras de repatriação, reassentamento e integração local. No âmbito interno, o sistema de refúgio encontra-se estruturado num arcabouço normativo que garante o exercício de direitos aos refugiados em igualdade de condições com os nacionais. Além disso, reconhecendo a especificidade da situação de vulnerabilidade da pessoa vítima de perseguição e de graves e generalizadas violações de direitos humanos, o sistema de refúgio garante direitos específicos a este grupo de migrantes. Como o ponto central de qualquer regime de proteção está na definição de quem está sujeito à proteção e na eleição de medidas disponíveis para efetiva proteção, buscou-se desenvolver o conceito de refugiado diferenciando-o das demais categorias de migrantes forçados para, em seguida, abordar as medidas de proteção voltadas para a garantia de direitos que se materializam em políticas públicas. Procurou-se, também, mostrar que o Brasil conta com um avançado sistema de proteção, na medida em que reconhece a igualdade no exercício de direitos entre refugiados e nacionais no plano abstrato. Contudo, o sistema de refúgio brasileiro ainda apresenta dificuldades de implementação e desafios. A metodologia utilizada na pesquisa consiste, predominantemente, em revisão do material bibliográfico diante das controversas que o tema suscita, bem como análise do arcabouço normativo internacional relativo ao direito internacional dos refugiados, incluindo tratados, protocolos, princípios e a legislação interna. Utilizou-se, também, como fonte de pesquisa, textos especializados e banco de dados do ACNUR e do CONARE, entre outros dados disponíveis em organismos internacionais e entidades não governamentais de acesso público.

Palavras-chave: Refugiados. Brasil. Políticas públicas. Políticas para refugiados.

ABSTRACT

This paper aims to develop an analysis of public policies adopted in Brazil in favor of refugees as they contribute to the success of lasting solutions for repatriation, resettlement and local integration. At the internal level, the refuge system is structured in a normative framework that guarantees the exercise of refugee rights on equal terms with nationals. In addition, recognizing the specificity of the vulnerability of the victim of persecution and of graves and widespread violations of human rights, the refuge system guarantees specific rights for this group of migrants. As the focus of any protection regime is on the definition of who is subject to protection and on the definition of measures available for effective protection, we seek to develop the concept of refugee by differentiating it from other categories of forced migrants, protection rights that materialize in public policies. We seek to show that Brazil has an advanced protection system, insofar as it recognizes an equal non-exercise of rights between refugees and national non-abstract plan, with the Brazilian refuge system still presents difficulties of implementation and challenges. The methodology used in the research consists predominantly of a review of the bibliographical material in view of the controversies that the topic raises, as well as an analysis of the international normative framework on international refugee law, including treaties, protocols, principles and domestic legislation. UNHCR and CONARE database and specialized texts were also used as a research source, among other data available in international organizations and non-governmental entities with public access.

Keywords: Refugee. Brazil. Public policy. Refugee policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ANUAR	Associação das Nações Unidas para Auxílio e Restabelecimento
CARJ	Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CASP	Caritas Arquidiocesana de São Paulo
CER	Comitê Estadual para Refugiados
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
DPF	Departamento da Polícia Federal
EXCOM	Comitê Executivo do ACNUR
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MJ	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Justiça
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da União Africana
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SENAC	Serviço Nacional do Comércio
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SESC	Serviço Social do Comércio
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNREF	Fundo das Nações Unidas para Refugiados
UNRWA	Agência da ONU para Refugiados Palestinos do Oriente Próximo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O TEMA REFUGIADOS E ASPECTOS CONCEITUAIS UNIVERSAIS.....	17
2.1	Migrações forçadas no cenário da atualidade.....	17
2.2	Categorias de migrações forçadas	23
2.2.1	<i>Apátridas.....</i>	<i>23</i>
2.2.2	<i>Deslocados internos</i>	<i>24</i>
2.2.3	<i>Migrantes ambientais.....</i>	<i>28</i>
2.2.4	<i>Vítimas do tráfico de pessoas</i>	<i>32</i>
2.2.5	<i>Migrantes econômicos</i>	<i>34</i>
2.2.6	<i>Refugiados nos termos da Convenção de 1951</i>	<i>36</i>
2.3	Construção do conceito de refúgio no cenário internacional	39
3	O REFÚGIO NO BRASIL E OS DESAFIOS DO SEU RECONHECIMENTO ...	50
3.1	Diferença entre asilo e refúgio no contexto brasileiro	50
3.2	Elementos da caracterização da situação de refúgio na Lei nº 9.474/97	55
3.2.1	<i>Motivos clássicos para reconhecimento da situação de refúgio e elemento perseguição.....</i>	<i>55</i>
3.2.2	<i>Grave e generalizada violação de direitos humanos como fundamento para reconhecimento da situação de refúgio.....</i>	<i>59</i>
3.2.3	<i>Cláusulas de exclusão da situação de refúgio</i>	<i>61</i>
3.3	O processo de reconhecimento do <i>status</i> de refugiado e seus desafios	63
4	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS NO BRASIL E SEUS DESAFIOS	75
4.1	Densificação do conceito de política pública	75
4.1.1	<i>Política pública como instrumento de realização de direitos</i>	<i>75</i>
4.1.2	<i>Políticas públicas diretas e indiretas</i>	<i>79</i>
4.2	CONARE e os desafios na promoção de políticas públicas em prol dos refugiados	81
4.3	Integração local como expressão do direito à mobilidade para refugiados	86
4.4	Políticas públicas específicas dos refugiados.....	90
4.4.1	<i>Repatriação voluntária.....</i>	<i>90</i>
4.4.2	<i>Reunião familiar</i>	<i>93</i>
4.4.3	<i>Reassentamento solidário</i>	<i>95</i>

<i>4.4.4 Acesso ao Sistema Único de Saúde: encaminhamento para serviços médicos especializados</i>	<i>101</i>
<i>4.4.5 Acesso facilitado a documentos e a instituições de ensino</i>	<i>105</i>
5 CONCLUSÃO.....	109
REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

A situação de vulnerabilidade de milhares de pessoas que são obrigadas a abandonar seu país de origem, em virtude de guerras civis, regimes repressivos, instabilidade política, graves e generalizadas violações de direitos humanos, representa a externalização de um problema doméstico característico do cenário mundial na atualidade.

A percepção de que o uso da força não tem resultado no controle de movimentos migratórios em razão da permeabilidade das fronteiras, expressou a necessidade de, a partir da cooperação internacional e da solidariedade dos Estados, construir um sistema universal de refúgio que reflita um direito à mobilidade, ligado a interesses estatais, tais como a segurança e a estabilidade internacional.

A falha dos Estados em garantir direitos básicos aos indivíduos que se encontram em seu território é a principal causa dos movimentos migratórios da atualidade. É nesse sentido que a proteção dos direitos humanos se fez acompanhar do desenvolvimento do regime de proteção internacional ao refugiado, com o fim de garantir direito de asilo a toda pessoa que seja vítima de perseguição no seu país de origem a partir de cooperação dos Estados no cenário internacional.

O regime institucional de refúgio, construído no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), privilegiou a lógica da soberania dos Estados, sem descuidar da necessidade de garantia dos direitos humanos a todos os indivíduos como decorrência da sua condição de pessoa humana. Isso resultou na forte influência do fator humanitário sobre decisões de políticas migratórias, com a consolidação de princípios jurídicos como solidariedade, cooperação e não devolução. A Convenção para Refugiados buscou (e busca) institucionalizar um sistema de refúgio capaz de exercer pressão sobre os Estados-nação para que desenvolvam ações em prol da cooperação internacional.

O objetivo é alcançar uma política migratória mundial centrada no exercício da soberania dos Estados na medida em que atue em prol da garantia de proteção e, por conseguinte, resulte na limitação do uso excessivo da força no controle das fronteiras e impeça a devolução do indivíduo para local em que sua vida e/ou liberdade estejam ameaçadas.

Destarte, a Comissão de Direitos Humanos formulou, no âmbito da ONU, a Convenção para Refugiados, consolidando, em âmbito universal, princípios básicos para lidar com a questão do refúgio, além de definir o conceito de refugiado e estabelecer seu respectivo estatuto. Nos termos da Convenção de Genebra para Refugiados de 1951, a obtenção do

reconhecimento da situação de refúgio representa o vínculo jurídico-político que garante a proteção a esses migrantes, independente do vínculo de nacionalidade.

A análise da construção do conceito de “refugiado” evidencia que a consolidação do regime jurídico foi impulsionada pelo massacre de milhares de pessoas decorrentes de perseguições em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas no período entre guerras. Evidencia-se, também, que o Estado, quando não era o próprio agente perseguidor, falhava em garantir a proteção, desencadeando intenso fluxo de migração forçada de pessoas em busca de sobrevivência.

No século XX, houve uma intensa mobilização da comunidade internacional no sentido de garantir o respeito aos direitos humanos das pessoas vítimas de perseguição em seu Estado de origem e foi no âmbito da ONU que se deu a institucionalização do regime internacional dos refugiados, com a aprovação da Convenção de 1951, cujo objetivo primordial era lidar com a situação dos refugiados na Europa, pessoas deslocadas do seu país de origem por grave temor de perseguição, o que resultou na positividade do conceito de refugiado restrito a fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, bem como se facultava ao Estado-membro a adoção da reserva geográfica, que restringia a proteção aos refugiados provenientes do continente europeu. Posteriormente, em decorrência de acontecimentos, como a revolução russa e a queda do Império Otomano, responsáveis pelo surgimento de novas massas de refugiados, no âmbito internacional foi aprovado o Protocolo de 1967, que retirava o limite temporal como critério para restrição das pessoas que buscavam proteção internacional.

A contextualização do momento histórico é fundamental para demonstrar o alcance do texto convencional no que se refere ao conceito de refúgio, entendendo a especificidade das causas que desencadeiam esse movimento migratório e da vulnerabilidade em que essas pessoas se encontram. Assim, é possível analisar em que medida a implantação de políticas públicas tem sido adequada para garantir direitos essenciais à proteção dos indivíduos em situação de refúgio.

Nesse contexto, é relevante destacar que várias outras causas têm compelido as pessoas a abandonarem seus lares como desastres ambientais, mudanças climáticas, pobreza extrema, melhores condições de sobrevivência e, até mesmo, a própria felicidade. De forma que, para melhor compreensão do refúgio, é importante sistematizar as diversas categorias de migrações forçadas, reconhecendo que se trata de situações igualmente graves e relevantes, mas que demandam soluções diferenciadas e ações de atores distintos.

É bastante controversa a categorização dos migrantes forçados na literatura nacional e estrangeira, já que esses grupos são formados por seres humanos que necessitam de proteção e seu Estado, de alguma forma, falhou em provê-la. O estudo das diversas categorias de migrantes forçados mostra-se fundamental para compreensão do conceito de refugiado, tal qual construído no regime internacional e adotado no Brasil, avançando nos mecanismos de proteção.

Considerando que o ponto central de qualquer regime de proteção internacional de indivíduos está em dois fatores – na definição de quem está sujeito à proteção e na eleição das medidas disponíveis para efetivação dessa proteção –, para compreender o conceito de refugiado no segundo capítulo, inicia-se a abordagem tratando do fenômeno das migrações forçadas no seu aspecto jurídico e conceitual, buscando uma visão geral e maior compreensão do fenômeno.

Em seguida, entende-se ser importante sistematizar o estudo sobre as diversas categorias de indivíduos que são obrigados a migrar, utilizando como critério as causas que desencadeiam esse fenômeno. Dando continuidade, é feita uma abordagem sobre a construção do conceito universal de refugiado, abordando as controvérsias existentes na literatura nacional e estrangeira e nos organismos internacionais, já que a definição de quem está sujeito à proteção reflete diretamente na análise sobre a adequação e suficiência de políticas públicas existentes em prol da proteção.

Outrossim, considerando as diversas categorias de migrantes forçados será discutida a possibilidade de abarcá-los no conceito de refúgio trazido pela Convenção de 1951, por meio de uma interpretação extensiva do texto convencional, com o objetivo de estender o estatuto do refúgio para todas as categorias de migrantes forçados em que seja evidenciada a falha dos Estados em garantir a proteção e o respeito aos direitos humanos dos seus nacionais.

Inicia-se o terceiro capítulo, com análise sobre o tratamento jurídico dispensado no país ao refúgio e ao asilo, por estarem fundamentados em normas internacionais diversas. De fato, asilo e refúgio são institutos essencialmente distintos na América Latina e, notadamente, no Brasil, e apresentam hipóteses específicas de aplicação e consequência jurídicas diversas, sendo relevante colacionar, ao presente texto, as diferenciações trazidas no meio acadêmico, com o fim de aclarar a diferenciação entre aqueles que reconhecidos refugiados terão direitos decorrentes da situação de refúgio, do que continuam sendo regidos pelo Estatuto do Estrangeiro no país.

Num segundo momento, o estudo será voltado para a definição da situação de refúgio no Brasil. Como o objetivo principal deste trabalho é analisar as políticas estatais brasileiras em prol dos refugiados e tendo o Brasil adotado uma legislação interna inspirada na Declaração de Cartagena, adicionando ao conceito clássico de refúgio previsto na Convenção de Genebra para Refugiados (1951), a grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo para reconhecimento da situação de refúgio, é imprescindível o estudo do alcance desta expressão, bem como na importância do processo de refúgio para garantir a proteção àqueles que preenchem os requisitos, excluindo os que não atendem, diante o intenso fluxo migratório misto.

Uma leitura atenta da doutrina e legislação nacional evidencia que, na ordem interna brasileira, a opção política adotada foi de garantir o respeito aos direitos humanos, adotando-se um conceito ampliado de refúgio para abranger as violações graves e generalizadas de direitos humanos, dispensando a comprovação do elemento individual da perseguição. Para fins de decisão sobre casos de refúgio e coordenação de políticas de proteção, criou-se um comitê democrático e tripartite, integrado por representantes do governo, da sociedade civil e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Assim, em conformidade com os princípios constitucionais, a normativa interna garante, pelo menos no plano abstrato, o acesso ao procedimento de refúgio e o respeito aos direitos fundamentais do refugiado.

Por fim, no quarto capítulo, concentram-se os esforços no estudo de políticas públicas que materializam a garantia de direitos e estão voltadas a assegurar o êxito das soluções duradouras de repatriamento, reassentamento e integração local. É importante mencionar que é primordial o papel desempenhado pelo Estado na coordenação e implementação dessas políticas já que, uma vez reconhecido o vínculo jurídico de refúgio, passa este a ser o responsável por garantir direitos a essa população originariamente considerada estrangeira.

Partindo da diferenciação entre políticas específicas para refugiados e políticas desenhadas para os nacionais, mas que também devem beneficiar os refugiados, pretende-se discutir de que forma as necessidades específicas dessa categoria de migrantes vêm sendo supridas pela atuação de órgãos estatais, destacando a função do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) na coordenação de ações que objetivam garantir direitos aos refugiados.

As análises compreendidas no último capítulo avançam no sentido de compreender o trabalho desenvolvido pelo CONARE na coordenação e promoção de políticas

públicas, e vai mais além, apontando as dificuldades na implementação de políticas públicas que visem a garantir condições sociais e autossuficiência aos refugiados.

De fato, quando o Brasil aderiu à Convenção da ONU para Refugiados, em relação à garantia de direitos, apresentou reservas apenas em relação aos artigos que tratavam do direito à associação, bem como à profissão assalariada, contudo, após a redemocratização do país, adotando-se uma ordem constitucional fundada na prevalência dos direitos humanos e asilo como princípios que regem o país em suas relações internacionais, foram retiradas as reservas acima mencionadas e instituiu-se um sistema de refúgio interno que contempla instrumentos de proteção combinados com procedimentos de elegibilidade. São reconhecidos os avanços, porém o aumento do número de refugiados decorrente da crise humanitária internacional demonstra que o sistema de refúgio brasileiro apresenta dificuldades de implementação e desafios.

Retornando aos aspectos conceituais utilizados neste trabalho, buscar-se-á analisar as políticas públicas diretas, ou seja, as políticas voltadas a este grupo de migrantes em razão da sua peculiar condição de vítima de perseguição ou de grave e generalizada violação de direitos humanos decorrentes de conflitos.

É certo que, diante do extenso rol de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal que se aplica aos nacionais e aos refugiados, sem distinção de qualquer natureza, todas as políticas públicas desenvolvidas para nacionais refletem em interesses desse grupo.

Contudo, para o presente trabalho, desperta interesse a análise das políticas públicas promovidas especificamente para os refugiados, considerando sua condição peculiar de vítima de perseguição ou de grave e generalizada violação de direitos humanos decorrentes de conflitos, sendo este o corte epistemológico realizado na pesquisa. Outrossim, serão tecidas considerações sobre políticas públicas indiretas na medida em que desenvolvam ações ou programas de interesse específico desta categoria de migrante.

Não se pretende esgotar a matéria, diante do grande desafio do presente estudo, face à própria dinâmica das relações que envolvem o processo de decisão sobre a constituição e implementação de uma política pública para refugiados no contexto doméstico, que sofre influência da complexidade de fatores políticos, econômicos, sociais, culturais, receptividade por parte da comunidade receptora, interesses de política externa, entre outros fatores que influenciam os tomadores de decisão. Portanto, o corte epistemológico do presente trabalho será o conteúdo concreto das políticas públicas, como resultado de uma configuração material

de decisão política, relacionada ao arcabouço normativo no qual a referida ação pública se insere.

Destarte, tratar-se-ão de políticas em prol dos refugiados na forma como se encontra definida pela Constituição Federal e legislação nacional. Será feita uma análise das políticas públicas direcionadas para os nacionais, na medida em que representem a realização de direitos para os refugiados, como políticas públicas na área da saúde e educação; bem como políticas públicas que visam a atender as necessidades específicas dessa população de migrantes, ainda que sejam executadas pela sociedade civil em parceria com organização internacional.

O objeto da pesquisa estará restrito a políticas públicas nacionais ou que, mesmo que desenvolvidas no âmbito municipal ou estadual, tenham abrangência nacional, o que inclui programas de reassentamentos, repatriação e outras políticas que objetivam a integração do refugiado. Também será necessária a realização de um recorte temporal, diante da diversidade de regimes adotados pelo Brasil em relação à política para refugiados no período anterior e posterior à redemocratização do país. A par disso, o presente estudo se restringirá às políticas públicas desenvolvidas dentro do arcabouço normativo brasileiro de âmbito nacional, portanto, com a institucionalização do sistema de refúgio no âmbito interno após a promulgação da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

A metodologia utilizada na pesquisa consiste, predominantemente, em revisão do material bibliográfico diante das controversas que o tema suscita, bem como a análise do arcabouço normativo internacional relativo ao direito internacional dos refugiados, incluindo tratados, protocolos, princípios e a legislação interna. Utilizou-se, também, como fonte de pesquisa, textos especializados e banco de dados do ACNUR e do CONARE, entre outros dados disponíveis em organismos internacionais e entidades não governamentais de acesso público.

Busca-se, com o presente trabalho, produzir um conhecimento novo, ocupando um pequeno espaço, conquanto importante, ainda não suficientemente preenchido pela literatura nacional, no que diz respeito a aspectos relevantes na promoção das políticas para refugiados.

É dessa maneira, que se procura seguir os ensinamentos de Luna (2006, p. 37), “de maneira que, se não insistimos na procura pela grandiosidade do absolutamente original, o que talvez até hoje ainda nos estivesse immobilizando, decerto que não nos contentamos apenas em repisar o que muitos já disseram”.

Consciente de que a ciência é uma atividade social, de caráter coletivo, onde a solução de grandes problemas apenas há de acontecer “com o trabalho de criação coletiva, e em um espaço de tempo que ultrapassa em muito aquele de um projeto individual de pesquisa” (LUNA, 2006, p. 37).

2 O TEMA REFUGIADOS E ASPECTOS CONCEITUAIS UNIVERSAIS

2.1 Migrações forçadas no cenário da atualidade

A migração não é acontecimento exclusivo do mundo moderno. No decorrer da história, observamos os europeus espalharem-se pela América e pela África em processos de colonização, processos que continuam até os dias atuais, onde se observa a ocorrência de inúmeros movimentos migratórios, por diversas causas, que vão desde a fuga em razão de guerras, conflitos religiosos, étnicos, raciais, instabilidade política, catástrofes ambientais, mudanças climáticas, perseguição individualizada por motivo de religião, raça, origem, opinião política, pertencimento a determinado grupo, fome extrema e melhor condição de vida e até em busca de felicidade.

No âmbito internacional, não há um conceito universalmente aceito para o termo migração, todavia, visando dar uma abordagem global às questões migratória, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) conceituou a migração como sendo um:

Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos. (OIM, 2009, p. 40)

Estima-se que cerca de 244 milhões de pessoas são migrantes, dados da ONU para o ano de 2015¹, o que representa um aumento do número de pessoas migrantes em 41% nos últimos 15 anos. Esse fenômeno que, originariamente, era um problema interno, ganha relevância internacional diante do fluxo massivo de pessoas em trânsito que acaba afetando interesses de países de origem, trânsito e destino. Trata-se, com efeito, de um problema global, cujas soluções somente podem ser construídas com base na cooperação internacional, no princípio da solidariedade e no respeito aos direitos humanos.

Analisando os fluxos migratórios a partir do século XXI, Wenden (2016) destaca que o mundo inteiro está em intenso processo migratório e diferentemente do passado, onde as migrações partiam da Europa com destino a outros continentes, atualmente, a Europa encontra-se em pleno declínio demográfico e passou a ser um dos principais destinos dos movimentos migratórios, seguida dos Estados Unidos e da Rússia. Aponta, ainda, a autora,

¹ Disponível em: <<http://www.nacoesunidas.org>>. Acesso em: 16 out. 2016.

as diversas causas de intensificação do fenômeno migratório no planeta, que resultaram numa globalização das migrações:

Nos últimos trinta anos, migrações se globalizaram. Desde meados dos anos de 1970, elas triplicaram: 77 milhões em 1975, 120 milhões em 1999, 159 milhões no início dos anos 2000 e atualmente 244 milhões. Esse processo tende a continuar, pois fatores da mobilidade estão longe de desaparecer, eles são estruturais: defasagens entre os níveis de desenvolvimento humano (que combinam expectativa de vida, nível de educação e o nível de bem-estar) ao longo das grandes linhas de fratura no mundo; crises políticas e ambientais que são “produtoras” de refugiados e deslocados; redução do custo dos transportes; generalização da emissão de passaportes, inclusive nos países de onde outrora era difícil partir; falta de esperança nos países pobres e mal governados; papel das mídias; tomada de consciência de que é possível mudar o curso da própria vida pela migração internacional; e, enfim, as mudanças climáticas. (WENDEN, 2016, p. 18)

O universo das pessoas que transitam por razões que vão desde a busca de melhores condições de vida até uma fuga angustiante de perseguições política e guerras tribais encontra barreiras decorrentes do princípio da soberania dos Estados, que os autorizam a definir a política migratória, voltada para interesses exclusivos dos seus nacionais em detrimento da solidariedade e cooperação entre Estados e do reconhecimento da condição de pessoa humana ao migrante, portanto, de indivíduo titular de direitos, o que, por si só, demonstra a complexidade do mundo contemporâneo, conforme já havia observado Arendt (2000, p. 324):

Desde Westfália, a ordenação do sistema internacional dá-se pela condição da figura do Estado-nação, soberano nos limites de seu território, e que possui, além da clássica definição weberiana de monopólio legítimo do uso da violência, o monopólio legítimo também das condições de mobilidade entre os indivíduos, o que, para a dinâmica das migrações internacionais – que, por definição, atravessam fronteiras -, se coloca como uma questão de extrema importância a ser levantado, um verdadeiro paradoxo. Dessa forma, as políticas migratórias adotadas pelos governos, que favorecem por vezes uma maior abertura ou maiores restrições, se colocam como objeto de estudo central na dinâmica desse processo.

Destarte, o movimento natural das migrações na atualidade encontra obstáculo na divisão dos continentes em Estados soberanos e suas respectivas fronteiras, evidenciando que, já não mais faz sentido garantir o direito a sair do seu país, se não for assegurada a sua outra faceta que consiste no ingresso e permanência, em condições de segurança, no país receptor.

As contradições que se encerram entre o direito à digna sobrevivência humana e o exercício da soberania dos Estados no controle de suas fronteiras, com total discricionariedade na definição da sua política migratória, devem encontrar o necessário equilíbrio no reconhecimento do direito à mobilidade. Aliás, em grande parte dos fluxos migratórios

contemporâneos o que se observa é a necessidade – e não mero desejo – de milhares de pessoas de mudarem-se geograficamente em busca de um lugar onde sua vida e liberdade não estejam ameaçadas. De fato, os movimentos migratórios oriundos de locais devastados por guerras, conflitos internos, desastres ambientais, entre outros, induzem a reflexão sobre a necessidade de se avançar, no sentido de reconhecer o direito humano à mobilidade no plano internacional, decorrente da liberdade e igualdade dos indivíduos.

A existência de um direito a emigrar² decorrente da liberdade de movimento é reconhecida universalmente, contudo os Estados vêm colocando dificuldades para realização da sua outra dimensão, o direito humano de imigrar³. De fato, na lição de Cançado Trindade (1999, p. 271),

[...] as fronteiras nacionais, em um mundo globalizado, foram abertas ao capital, mas não ao trabalho. Ao invés, de verdadeiras políticas populacionais, os Estados exercem a função policial de proteger suas fronteiras e controlar os fluxos migratórios, sancionando os chamados migrantes ilegais.

Até mesmo, “em relação aos seres humanos, inclusive os que tentam escapar de ameaças graves e iminentes a sua própria vida, o mundo tem se atomizado em unidades soberanas” (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 271).

Com efeito, assiste-se a uma migração de crise, onde as migrações ganham mais importância pelo caráter forçado do deslocamento de milhões de pessoas que partem da África, da Ásia e dos países baixos do Sul em busca de melhores condições de vida, fugindo da miséria, das guerras tribais, de perseguições políticas e dos terrores impostos por governos totalitários, catástrofes ambientais, entre outras causas que obrigam as pessoas a fugir para além das fronteiras de seus países (WENDEN, 2016). Em meio a esse intenso fluxo migratório impõe-se a necessidade do reconhecimento do direito à mobilidade, notadamente, para as pessoas para quem a migração afigura-se como única solução em busca de sobrevivência.

É dessa maneira que Cançado Trindade (1999, p. 270) explica o caráter forçado da migração moderna:

² “Abandono ou saída de um Estado com a finalidade de se instalar noutro. As normas internacionais sobre direitos humanos prevêm que toda a pessoa deve poder abandonar livremente qualquer país, nomeadamente o seu próprio, e que, apenas em circunstâncias muito limitadas, podem os Estados impor restrições ao direito de um indivíduo abandonar o seu território” (OIM, 2009, p. 24).

³ “Processo através do qual estrangeiros se deslocam para um país, a fim de aí se estabelecerem” (OIM, 2009, p. 33).

As causas das migrações forçadas – fenômeno agravado no mundo pós-guerra fria – não são fundamentalmente distintas das do deslocamento populacional: os múltiplos conflitos armados internos (e.g. de caráter étnico e religioso, reprimidos no passado mas desencadeados nos últimos anos precisamente com o fim da guerra fria), a violência generalizada e as violações sistemáticas dos direitos humanos, os desastres naturais, a estas se soma o aumento da pobreza crônica, que motiva a migração de países pobres para países ricos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), ao reconhecer o direito das pessoas de se movimentarem nas fronteiras do próprio país, inclusive a ele regressar, assegurou a realização da sua outra faceta, ou seja, o acesso ao território de outro país. Contudo, diante da impossibilidade de regresso ao seu país de origem, deve ser assegurado ao indivíduo o direito de se estabelecer em outro país⁴. Esse direito passou a ser construído a partir da Convenção de Genebra para Refugiados de 1951, na medida em que incorporou como princípio universal o *non-refoulement*, que significa, exatamente, a proibição de devolução da pessoa para o país onde esteja em risco a sua vida ou integridade, o direito à mobilidade como direito humano. Caminha-se, atualmente, para que “o direito à mobilidade venha a emergir como direito humano no século XXI” (WENDEN, 2016, p. 22).

A necessidade de construção de um sistema universal, no âmbito da ONU, que garanta proteção a todas as pessoas vítimas de deslocamento forçado, tais como catástrofes ambientais, misérias extremas, mudanças climáticas entre outras, tem sido tema de diversas reuniões da Comissão de Direitos Humanos, todavia, ainda, não se chegou a um consenso.

A própria ideia de que o Estado é responsável por definir e garantir direitos dos seus cidadãos para reclamar proteção reflete na necessidade de que o indivíduo pertença a determinado Estado, enquanto que o migrante é um indivíduo estranho aquela nação, o que fundamenta políticas migratórias restritivas e seletivas.

Todavia, em muitos casos de migração forçada, o Estado é o agente responsável pela violação de direitos aos seus nacionais, e, em outros casos, mesmo não sendo o agente responsável pela violação direta, o Estado falha em garantir os direitos básicos às pessoas que se encontram em seu território, fazendo com que o indivíduo seja compelido a transpor as fronteiras do seu país em busca de proteção.

É neste sentido que se pode afirmar que desenvolvimento do regime internacional de proteção dos direitos humanos se fez acompanhar do desenvolvimento do regime de

⁴ “Artigo 13.

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.” (ONU, 1948, p. 4)

proteção internacional ao refugiado, consolidando princípios fundamentais como solidariedade e cooperação, bem como visando garantir o direito a toda pessoa vítima de perseguição de buscar asilo.

Por outro lado, as bases de proteção construídas no âmbito do direito internacional dos refugiados representaram um grande avanço na defesa dos direitos humanos, mesmo não abrangendo todas as hipóteses de deslocamento forçado. O direito internacional dos refugiados abre espaço para a construção do direito à mobilidade, a partir de responsabilidade solidária assumida pela comunidade internacional e pelo Estado receptor, pelo menos, e por enquanto, na temática do refúgio, delineando o exercício da soberania dos Estados com contornos humanitários.

Outro ponto que emerge de forma inquestionável, é que a delimitação da soberania estatal, por meio de instrumento de cooperação internacional e reconhecimento de direitos, é impulsionada por interesses domésticos, na medida em que uma migração massiva de pessoas para determinado território pode comprometer, além da vida e segurança dos migrantes, a segurança do próprio Estado.

Para Haddad (2008), é neste contexto, que um movimento de larga escala transfronteiriça atinge países vizinhos e até regiões e acaba internacionalizando o que, a princípio, seria apenas um problema doméstico. De forma que, em razão de grandes fluxos migratórios, as relações entre Estados podem ensejar conflitos ou cooperação. Aliás, já no século XX, houve uma intensa mobilização da comunidade internacional objetivando encontrar soluções para a intensificação dos movimentos migratórios a partir do reconhecimento dos princípios de cooperação e solidariedade entre Estados.

A Resolução nº 45, de 12 de fevereiro de 1956 definiu os princípios básicos como cooperação, solidariedade, internacionalidade da temática do refúgio, impossibilidade de devolução do refugiado para situação de risco e a criação de um organismo internacional para cuidar da proteção internacional das pessoas em situação de refúgio, fixando as bases para a construção do direito internacional dos refugiados.

É preciso deixar claro que, apesar do caráter misto dos fluxos migratórios, independente das causas que levam as pessoas a migrar, em geral, elas utilizam as mesmas rotas para transpor as fronteiras de seu país e ingressar no país receptor, por isso mostra-se relevante à compreensão exata do alcance do sistema universal de refúgio, de forma a garantir proteção adequada à situação de vulnerabilidade em que a pessoa se encontra, impedindo que os Estados, sob pretexto de estarem executando suas políticas migratórias, impeçam o acesso

ao sistema de refúgio para aquele que preenche os requisitos previstos na Convenção para Refugiados de 1951.

Portanto, é possível ter uma convicção de que o estudo de políticas públicas para refugiados pressupõe a definição do próprio conceito de refugiado. É certo que a própria Convenção para Refugiados (1951), definiu expressamente o significado da situação de refúgio, porém na literatura e entre os tomadores de decisão há grande controvérsia sobre a possibilidade de o conceito normativo abarcar outros motivos que desencadeiam o deslocamento forçado.

Percebe-se que a categorização de migrantes forçados é uma árdua tarefa, já que diversas causas podem, simultaneamente, concorrer para um movimento migratório forçado. Assim, as pessoas podem estar fugindo de um país que em razão de grave instabilidade política, cuja situação econômico-social foi agravada por catástrofe ambiental⁵.

Contudo a análise das semelhanças e diferenças das situações vivenciadas por cada grupo de migrante, faz-se necessária para identificar o destinatário das políticas públicas estudadas no presente trabalho, concluindo este capítulo com o posicionamento adotado em relação ao conceito de refugiado no Brasil.

Como já dito anteriormente, não se tem a pretensão de se esgotar o tema, diante da sua complexidade e da ausência de aparato legal que possa ser utilizado como fundamento de proteção adequada para as demais categorias de migrantes, bem como diante a controvérsia existente na literatura nacional e estrangeira sobre as vantagens da adoção de classificações já que todas as categorias representam situações igualmente graves e que demandam proteção.

Contudo, é possível reconhecer que as causas que desencadeiam as migrações forçadas são relevantes como critério para categorização dos indivíduos, visto que, mesmo se tratando de situações igualmente graves, demandam soluções distintas, que envolvem forças políticas diferentes e atores diversos, importantes para o trabalho de construção de políticas públicas adequadas para esse grupo de migrantes.

⁵ Nesse cenário encontra-se o Haiti.

2.2 Categorias de migrações forçadas

2.2.1 Apátridas

Apátridas são as pessoas que não são consideradas nacionais por nenhum Estado conforme suas legislações. Correspondem, portanto, ao grupo de pessoas que perderam sua nacionalidade ou nunca a tiveram em razão da sucessão entre Estados, recomposição de fronteiras ou reconstrução de Estados que exclui certas minorias (WENDEN, 2016). O vínculo de nacionalidade é um direito humano, representando os direitos que as pessoas possuem de gozar de direitos fundamentais sem qualquer discriminação, portanto, uma vinculação específica com determinado Estado que passa a ter o dever de proteger seu nacional⁶.

A apatridia pode ser considerada situação de direito, quando, em razão de existência de lacuna na legislação interna, a pessoa fica desprovida do vínculo de nacionalidade, como ocorreu no caso dos “brasileirinhos apátridas”, posteriormente corrigido pela Emenda Constitucional nº 54/2007 que restituiu a nacionalidade brasileira nata aos filhos de brasileiro nascidos no exterior para aproximadamente 200 mil crianças⁷.

Mas também há casos de apatridia de fato. Esta situação ocorre quando o país de nacionalidade do indivíduo se desintegra completamente ou não existe mais, ou ainda quando uma determinada etnia é completamente alijada do seu vínculo de nacionalidade por outra etnia dominante.

Diante do reconhecimento da importância do vínculo de nacionalidade para assegurar proteção, no âmbito da ONU, foi celebrada a Convenção Sobre o Estatuto dos Apátridas em 1954 e a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia em 1961, no âmbito das Nações Unidas⁸. O Brasil ratificou ambas: a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 38, de 05 de abril de 1995; enquanto que a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia foi aprovada por meio do Decreto nº 8501, de 18 de agosto de 2015.

⁶ A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) reconhece expressamente o direito à nacionalidade: “Artigo 15.

1. Todo ser humano tem direito a uma nacionalidade.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.” (ONU, 1948, p. 4)

⁷ Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

⁸ Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas criou um regime jurídico específico para essa categoria de pessoas, independente do local em que se encontre, considerando sua vulnerabilidade em razão da ausência de vínculo de nacionalidade, que, sob a perspectiva político-jurídico, diz respeito ao vínculo entre a pessoa e o Estado encarregado da proteção.

As normas internacionais buscam reduzir os casos de apatridia, bem como garantir o amplo exercício dos direitos e liberdades aos apátridas no Estado em que se encontrem, até que adquiram um vínculo de nacionalidade. A proteção dos apátridas é garantida por meio do seu Estatuto, bem como de outras normas internacionais de direitos humanos, sempre com primazia a mais favorável à proteção.

Os apátridas, seja de direito ou de fato, não são abarcados pelo conceito de refugiado na forma como foi normatizado universalmente, a menos que esteja presente o elemento perseguição, o que motivou a celebração de um instrumento convencional específico, conforme razões expressamente enunciadas no preâmbulo da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954:

Considerando que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1961, compreende somente aos apátridas que também são refugiados, e que tal Convenção não atinge a muitos apátridas.
Considerando que é desejável regularizar e melhorar a condição dos apátridas mediante um acordo internacional.

Dos trechos extraídos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, observa-se que o critério para o refúgio é diverso do critério para identificação da pessoa como apátrida. Neste último caso, é suficiente a ausência do elemento nacionalidade, vínculo jurídico e político que o indivíduo possui para com um ou mais Estados. É certo que, em alguns casos, a perda da nacionalidade do indivíduo é decorrente de perseguição promovida pelo próprio Estado contra minoria, abrindo espaço para o reconhecimento da situação de refúgio e, por conseguinte, para a aplicação da Convenção de Genebra para Refugiados de 1951.

Os apátridas, por lhes faltar o certificado de cidadania, encontram-se sobre proteção do ACNUR, que estima, aproximadamente, 10 milhões de pessoas no mundo.

2.2.2 Deslocados internos

São considerados deslocados internos aqueles indivíduos que, em tese, seriam considerados refugiados, já que são obrigados a deixar seu lugar de origem em virtude de perseguição, porém não se encontram no conceito clássico de refugiados já que não

conseguiram ultrapassar as fronteiras do país de origem ou residência habitual. Os deslocados internos se encontram em situação de extrema vulnerabilidade, porque deveriam contar com a proteção do seu país, contudo o Estado se mostra incapaz de garantir a proteção. A falha em garantir a proteção é demonstrada pela necessidade de deslocamento interno para sobreviver.

Os deslocados internos não contam com um instrumento internacional que lhes garanta proteção específica em âmbito universal. O único instrumento internacional sobre o tema é a Convenção de Kampala, celebrada no âmbito da União Africana, versando sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente no continente africano. Para o Sistema Regional de proteção da União Africana, são considerados deslocados internos todas as pessoas obrigadas a fugir ou forçadas a abandonar seus locais de residência habitual, em razão de violência generalizada, decorrente de conflitos armados, violações de direitos humanos e calamidades naturais, mas que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido⁹.

Destarte, apesar da inexistência de um instrumento convencional específico de proteção em âmbito universal para os deslocados internos, essas pessoas não são consideradas refugiados, porque, mesmo nas situações em que está presente o fundado temor de perseguição como causa do deslocamento, pelas mais diversas razões não conseguiram transpor as fronteiras internacionais e, portanto, ainda se encontram sob a jurisdição do seu Estado de origem ou residência habitual.

O deslocamento forçado dentro das fronteiras do próprio país demonstra a falha do Estado em lhe garantir proteção, evidenciando a necessidade de proteção internacional, razão pela qual, mesmo não sendo consideradas refugiadas, essas pessoas encontram-se sob proteção do ACNUR, cuja atuação, contudo, está condicionada: a) ahaver o consenso no Estado no qual eles se encontram; b) à solicitação da Assembleia Geral, do Secretário Geral ou de qualquer outro órgão competente da ONU; 3) ao acesso às populações deslocadas deve estar livre; e 4) à opção de buscar refúgio em outros países deve continuar existindo (JUBILUT, 2007).

A análise da definição dos deslocados internos evidencia que essa categoria de migrante se distingue dos refugiados em, pelo menos, dois aspectos. Primeiro, por não terem

⁹ Art. 1, I, “K”: “Pessoas Deslocadas Internamente”, pessoas ou grupo de pessoas que tenham sido forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas habitações ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou como forma de evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, as violações dos direitos humanos e calamidades naturais provocadas pelo próprio homem e que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido.” Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala). Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

cruzado as fronteiras internacionais; e segundo, porque as causas responsáveis pelo seu deslocamento forçado são mais abrangentes do que os motivos que ensejam o reconhecimento do refúgio.

De fato, são considerados deslocados internos pessoas que migram dentro do seu país em razão de adversidades climáticas, catástrofes naturais, desmatamento, derretimento de geleiras, aumento do nível dos oceanos, extrema pobreza, fome, portanto, causas não previstas na definição de refúgio.

Na hipótese em que o indivíduo é forçado a abandonar o seu local de origem em virtude de perseguição individualizada por motivo de raça, religião, opinião política, pertencimento a grupo social, ou mesmo grave e generalizada violação de direitos humanos decorrente de conflitos armados, guerras, porém não consegue transpor a fronteira de seu país, ainda, assim, não será considerado refugiado. De fato, o que os diferencia nesta hipótese é que nem todos têm possibilidade de deixar seu país.

A decisão de migrar envolve custos e riscos que nem todos podem suportar, uma vez que para o indivíduo ultrapassar a fronteira de seu país é necessário que, além do conhecimento sobre rotas de fuga e de redes sociais que lhe permitam o acesso às fronteiras de forma regular ou por meio clandestino, esse deslocamento envolve necessariamente um custo, que, muitas vítimas de deslocamento interno não podem suportar.

Segundo dados do ACNUR, no mundo há 38,2 milhões de deslocados internos. A vulnerabilidade de tal grupo pode ser verificada a partir das altas taxas de mortalidade, elevados índices de desnutrição, mobilidade restrita, violência sexual, não possuem acesso a serviços básicos como educação e saúde e que grande parte se trata de crianças desacompanhadas.¹⁰

A ausência de um quadro jurídico institucional de âmbito universal para os deslocados internos demonstra a importância de discussão desse tema pela comunidade internacional. Diante dos problemas específicos de cada região, mostra-se de fundamental importância a celebração de convenções no âmbito do Sistema Interamericano e Sistema Europeu de direitos humanos, a exemplo do que já existe na União Africana, para prevenir ou mitigar as principais causas de deslocamentos internos, definindo obrigações e responsabilidades dos Estados na garantia da proteção da pessoa deslocada a partir do apoio mútuo dos Estados com base na solidariedade e cooperação internacional.

¹⁰ Para mais informações ver Relatório de Tendências Globais. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/2014-trends>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

O primeiro passo para a criação de um sistema próprio de proteção dos deslocados internos ocorreu em debates realizados no âmbito dos principais Órgãos da ONU que resultou na elaboração de trinta princípios dirigentes sobre os deslocados internos, consagrados na Resolução E/CN.4/1998/53/add 2 de 11.02.1998 no âmbito da ONU. Esses princípios reforçam a proteção já contida no sistema universal de proteção aos direitos humanos, consagrados tanto na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), bem como nos Pactos de Direito Civil e Políticos e Econômicas, Sociais e Culturais (1966).

Contudo, ainda é um grande desafio o desenvolvimento de mecanismos que garantam o respeito ao direito à mobilidade dos deslocados internos, de forma que consigam transpor as fronteiras do país em que se encontram, com segurança, sempre que essa for a melhor solução em prol da proteção.

Para Jubilut (2007), a elaboração de princípios específicos para orientar no tratamento jurídico dado para aos deslocados internos representou um avanço, porém a ausência de um órgão para atuar na promoção desses direitos representou uma lacuna institucional responsável por respostas menos efetivas.

A despeito das considerações da autora supracitada, entende-se que a distribuição de competência quanto à proteção e à assistência aos deslocados internos entre órgãos da ONU foi uma exitosa estratégia de atuação do *Inter-Agency Standing Committee* (IASC). Isto porque esta divisão aproveitou a *expertise* de órgãos como o ACNUR, no que se refere ao acolhimento de pessoas vítimas de conflitos e guerras, e da OIM, no tratamento da problemática ambiental.

Por isso coube ao ACNUR papel de destaque, voltado à proteção, ao abrigo emergencial e à coordenação de campos e gerenciamento de deslocados internos que estão nessa situação em função da existência de conflitos e, para a OIM, na hipótese de desastres naturais.

A despeito dos deslocados internos, quando vítimas de perseguição, estarem sobre a proteção do ACNUR e das dificuldades que envolvem a missão de garantir proteção àqueles que ainda se encontram sob a jurisdição de seu país, entende-se que a transposição de fronteiras ser considerada elemento essencial para definição da situação de refúgio, como se encontra normatizado na Convenção para Refugiados de 1951, estimula a migração irregular e contribui para o aumento das vítimas de tráfico humano.

De fato, a exigência de que a pessoa se encontre fora do país de origem ou onde tenha residência como critério para reconhecimento da situação de refúgio, torna ainda mais vulneráveis as vítimas de deslocamento interno por lhes negar o acesso ao estatuto do refúgio.

A exclusão desse elemento como critério definidor do conceito de refugiado, permitiria o acesso ao sistema de refúgio, abrindo-se a possibilidade de soluções duradouras como reassentamento em outros países, sempre que o Estado de origem seja o agente perseguidor ou falhe em garantir proteção à vítima de perseguição.

2.2.3 Migrantes ambientais

A relação complexa do homem com o meio ambiente e com os ciclos naturais que nem os cientistas sabem apontar as causas e suas reais consequências, está associada diretamente às mudanças ambientais, responsáveis por tornar o ambiente inóspito para vida humana. Na atualidade, o esgotamento de recursos naturais e a degradação ambiental têm forçado as pessoas a abandonarem seu local de origem e a migrarem para outras regiões de seu país ou mesmo a transporem fronteiras em busca de condições adequadas de sobrevivência.

Para Waldman (2006), os migrantes ambientais são frutos de práticas humanas desprovidas de planejamento, associadas ao consumo crescente, compreendendo as cidades como um grande ambiente de risco, na medida em que são responsáveis pelo esgotamento do meio natural ao concentrar geograficamente os homens, máquinas, matérias-primas, para satisfazer consumo, às expensas do meio ambiente, a um custo zero para o sistema econômico.

Em estudo sobre o fenômeno da migração contemporânea, Wenden (2016) destaca a mudança e variabilidade climática extrema como causa do aumento do número de pessoas forçadas a abandonar seu local de origem. Nas palavras de Blanc (2008, p. 31):

As consequências das mudanças climáticas vão muito além do aumento do nível dos oceanos. Com o aquecimento global, também surgem os refugiados ambientais – pessoas que não conseguem sobreviver em seus locais de origem por causa da degradação do meio ambiente. Sem alternativas, elas buscam refúgio em outros lugares, ignorando o perigo. Muitos desalojados permanecem em seu próprio território, como os migrantes nordestinos no Brasil, que buscam escapar da seca e, as vítimas do furacão Katrina, em Nova Orleans, nos Estados Unidos. De acordo com Janos Bogardi, diretor do Instituto para Segurança Humana e Ambiental das Nações Unidas (UNU-EHS, conforme a sigla em inglês) em Bonn, na Alemanha, a deterioração ambiental é responsável pelo deslocamento de dez milhões de pessoas por ano. Parte delas acaba voltando para a antiga morada, já outras nunca mais retornam. EM 1995, havia 25 milhões de refugiados ambientais contra 27 milhões de refugiados políticos, religiosos ou de guerra.

Apesar dos estudos realizados que apontam a grave situação de vulnerabilidade das pessoas que são obrigadas a migrar em razão de fatores climáticos ou catástrofes ambientais, pouco se tem evoluído em termos de garantia de proteção pela comunidade internacional. Um intenso debate tem sido travado sobre os riscos ambientais e a tragédia dos comuns em decorrência dos efeitos presentes e futuros das mudanças e variações climáticas extremas e catástrofes ambientais sobre a população mundial, todavia, pouco tem sido o avanço nessa temática.

Sem dúvida, há uma exposição desigual ao risco, gerando uma inevitável migração humana em razão de eventos climáticos extremos e catástrofes ambientais significativas em determinados territórios. Os especialistas em clima estimam que até 2050 ter-se-ão entre 50 a 150 milhões de deslocados ambientais e, no final do século XXI, esse número aumentará para 200 milhões de pessoas, o que demonstra a relevância e importância do tema (WENDEN, 2016).

É nesse sentido que a OIM (2009, p. 43), pretendendo dar um tratamento universal ao problema, define os migrantes ambientais como sendo:

[...] pessoas ou grupos de pessoas que, devido a alterações ambientais repentinas ou progressivas que afectam negativamente as suas vidas ou as suas condições de vida, vêm-se obrigados a deixar as suas residências habituais, ou escolhem fazê-lo, temporariamente ou permanentemente, e que se deslocam dentro do próprio país ou para o estrangeiro.

Existe um grande debate tanto entre as organizações internacionais como também na academia, sobre a caracterização desses indivíduos como refugiados. Na categoria de migrantes ambientais se inserem as pessoas que, em função de processos de desertificação, aumento do nível dos oceanos ou mudanças climáticas, de forma geral, ou ainda em decorrência de desastres ambientais, são forçadas a sair do seu lugar de origem por ali não mais existir condições para sobreviver.

Em alguns casos, observa-se que, em decorrência de alterações climáticas, o próprio país de nacionalidade do migrante irá desaparecer, como ocorrerá com Estados insulares que venham a submergir em decorrência do aumento do nível dos oceanos, resultando na extinção do país de origem e, por consequência, na perda do vínculo de nacionalidade. Neste caso, além de se inserir na categoria de migrantes ambientais, são consideradas apátridas, contando com um sistema específico de proteção.

Além do efeito direto em relação às migrações, por vezes, é de modo indireto que a mudança climática produz efeito sobre a mobilidade da população quando, por exemplo, é

responsável por crise alimentar, onde a redução da dependência da agricultura poderia reduzir os efeitos das alterações climáticas evitando migrações forçadas. Os migrantes ambientais podem, assim, ser diferenciados entre os que são obrigados a migrar porque se tornarão apátridas, os forçados a sair abruptamente do seu local de origem, aqueles em que ainda seria possível uma recuperação da área degradada e quanto àqueles em que há um processo de degradação longo do ambiente em que vivem (WENDEN, 2016).

No que concerne ao tratamento específico dado à matéria, há intensa divergência entre doutrinadores e organizações internacionais. Para o ACNUR e a OIM, por exemplo, os deslocados ambientais não se confundem com refugiados e pertencem a uma categoria própria de migrantes forçados – os migrantes ambientais, cujo deslocamento forçado é motivado por razões específicas e distintas das causas que autorizam o reconhecimento do migrante forçado como refugiado.

Já para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), os migrantes forçados em decorrência de catástrofes naturais ou mudanças climáticas são considerados refugiados ambientais.

A despeito da ausência de um conjunto de governança global sobre as migrações decorrentes de alterações climáticas e desastres ambientais, tem se registrado um aumento em larga escala das pessoas que são forçadas a se deslocar por adversidades no ambiente em que vivem (WENDEN, 2016).

Destarte, desenvolver o sistema de proteção dos deslocados ambientais a partir da ampliação do conceito de refugiado para abarcar essa categoria de migrante forçado não traz solução adequada para o problema. É necessária a discussão sobre um instrumento convencional específico com fim de promover a cooperação internacional para evitar ou minorar os efeitos das causas de deslocamento, bem como que defina a responsabilidade dos Estados em relação à proteção dessa categoria de migrante forçado.

Portanto, defende-se a necessidade de sistema de proteção específica que aborde os efeitos da mudança e variabilidade climática extrema como causas responsáveis pelas migrações forçadas, buscando criar mecanismos de governança ambiental, avaliando os efeitos das mudanças climáticas e propondo medidas protetivas concretas para a população afetada dentro e fora de seu país de origem e a recuperação do próprio meio ambiente.

Em idêntico sentido é a opinião de Wenden (2016), ao defender a necessidade de dedicar aos deslocados ambientais um estatuto específico, já que a ampliação do conceito de refugiados com objetivo de abarcar os deslocados ambientais colocando-os sob a proteção do

ACNUR não se mostra suficiente. Como enfatiza a autora, as causas de deslocamentos ambientais são múltiplas:

[...] além da desertificação vinculada ao clima, catástrofes naturais como ciclones, tornados, terremotos provocam movimentos populacionais, bem como a ação humana, responsável pelo desmatamento, derretimento de geleiras, a imersão de zonas inundáveis (ilhas Tuvalu e Maldivas), deslizamentos de terras exigem um instrumento convencional adequado a trabalhar as causas dos deslocamentos. (WENDEN, 2016, p. 34)

Em suma, entre as várias categorias de migração forçada, esta é uma delas. Não há uma norma específica sobre a proteção dessas pessoas, mas elas não são refugiadas, uma vez que não está presente o elemento perseguição e não há um conflito generalizado que causaria esse deslocamento. Porém, é uma forma de migração forçada e deve ser garantida proteção a essas pessoas, dentro da perspectiva da cooperação internacional, especialmente, voltada para recuperação das áreas degradadas sempre que possível. Para casos de degradação irreversível, deve ser garantida a proteção por meio do acolhimento das vítimas, através da proteção complementar existente em tratados de direitos humanos.

A problemática relativa aos migrantes ambientais é igualmente séria e relevante ao problema vivenciado pelos refugiados propriamente ditos, todavia, são categorias diversas, com razões e causas específicas, cujas soluções envolvem a atuação de diferentes forças políticas e econômicas. Assim, ampliar o conceito de refugiado para abarcar outras categorias de migrantes, que é igualmente séria e relevante, mas é totalmente diferente, não se mostra como solução adequada para a proteção dessas pessoas.

O que se tem, na atualidade, em prol da proteção dos migrantes climáticos são diversos tratados internacionais de direitos humanos como forma de proteção complementar, o que não é o ideal, mas é o que se tem. Como destacado, não há um instrumento específico de proteção, mas também não se mostra viável a inclusão desses migrantes forçados na categoria de refugiados, porque as causas da migração são diversas e, por conseguinte, as possíveis soluções. Sobre esse tema houve um intenso debate durante os trabalhos preparatórios da Convenção para Refugiados de 1951, tendo sido rechaçada a proposta de incluir entre os motivos de fundado temor de perseguição as causas ambientais. Como já mencionado o principal órgão com atuação na defesa dos refugiados, ACNUR também não reconhece os migrantes ambientais como refugiados.

Para o presente trabalho será adotado o conceito clássico de refugiados, na forma como foi trabalhado na Convenção para Refugiados de 1951, cujo conceito, conforme será

explicado no tópico 2.2.6, exige o elemento perseguição ou conflito generalizado e que o indivíduo tenha cruzado as fronteiras internacionais.

2.2.4 Vítimas do tráfico de pessoas

Entre as hipóteses de deslocamento forçado, encontram-se as vítimas do tráfico de pessoas, compreendidas como sendo as pessoas que tenham sido vítimas de recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento, em razão de ameaça, uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou situação de vulnerabilidade ou mesmo a partir da obtenção de consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.¹¹

Num contexto de cooperação internacional para combater a criminalidade internacional organizada, foi celebrada a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional em 2000 na Itália, conhecida como Convenção de Palermo. Posteriormente, este instrumento internacional foi complementado por três Protocolos: O Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, o Protocolo Relativo ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea; e o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, sendo os dois primeiros voltados também à proteção e ao reconhecimento de direitos às vítimas das ações criminosas de traficantes.

Assim, os dois primeiros Protocolos buscam, a partir do reconhecimento da necessidade de reforçar a cooperação internacional no domínio das migrações internacionais e do desenvolvimento, garantir o respeito aos direitos dos migrantes e das vítimas do tráfico de pessoas. O Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças é o primeiro instrumento jurídico vinculante com uma definição universal sobre o conceito de tráfico de pessoas, possibilitando uma abordagem cooperativa internacional na investigação e punição dos traficantes, bem como possibilitando uma abordagem protetiva e assistencial às vítimas do tráfico de pessoas.¹²

Como muito bem assinalou Correia (2008), o tráfico humano é um grande desafio na atualidade e os migrantes irregulares diante da sua condição de extrema vulnerabilidade

¹¹ Artigo 3º, a, do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

¹² Promulgado pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

estão facilmente sujeitos às ações de exploração dos criminosos, cuja solução não se encontra apenas em medidas policiais, “sendo necessária a criação de políticas públicas que visem à superação das causas profundas desse fenômeno”¹³.

Também com objetivo de proteger o migrante em situação de vulnerabilidade, prevenindo a exploração dessas pessoas, foi aprovado o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes pela Via Terrestre, Marítima e Aérea¹⁴. Ambos foram aprovados pelo Brasil em março de 2004, representando adoção de medidas de assistência mútua para proteger pessoas vulneráveis da exploração de traficantes.

As vítimas do tráfico humano se encontram em situação de absoluta vulnerabilidade, todavia, há uma forte tendência dos Estados em criminalizá-las, sendo um verdadeiro desafio para os Estados responsabilizar o traficante e dar um tratamento adequado à vítima. Sempre que as vítimas do tráfico preencherem os critérios da definição de refugiados constantes na Convenção de Genebra (1951) terão assegurado o direito de acesso e de permanecer no país receptor, diante da garantida decorrente do princípio *non-refoulement*.

Reconhecendo a vulnerabilidade das pessoas vítimas de tráfico humano, a Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016, institui um regime específico de proteção e acolhimento a essas pessoas, orientado por princípios humanitários. É o que se observa do artigo 2º:

Art. 2º O enfrentamento ao tráfico de pessoas atenderá aos seguintes princípios:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;

III - universalidade, indivisibilidade e interdependência;

IV - não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro *status*;

V - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas;

VI - atenção integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em investigações ou processos judiciais;

VII - proteção integral da criança e do adolescente

A legislação brasileira assegura, ainda, a assistência e proteção integral às vítimas, independente do seu *status* migratório ou outra condição, o que representou um grande avanço em termos de proteção:

Art. 6º A proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas compreendem:

¹³ Corte Interamericana de Direitos Humanos: Repercussão Jurídica das Opiniões Consultivas, p. 51-54.

¹⁴ Promulgado pelo Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

- I - assistência jurídica, social, de trabalho e emprego e de saúde;
 - II - acolhimento e abrigo provisório;
 - III - atenção às suas necessidades específicas, especialmente em relação a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional, diversidade cultural, linguagem, laços sociais e familiares ou outro *status*;
 - IV - preservação da intimidade e da identidade;
 - V - prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais;
 - VI - atendimento humanizado;
 - VII - informação sobre procedimentos administrativos e judiciais.
- § 1º A atenção às vítimas dar-se-á com a interrupção da situação de exploração ou violência, a sua reinserção social, a garantia de facilitação do acesso à educação, à cultura, à formação profissional e ao trabalho e, no caso de crianças e adolescentes, a busca de sua reinserção familiar e comunitária.
- § 2º No exterior, a assistência imediata a vítimas brasileiras estará a cargo da rede consular brasileira e será prestada independentemente de sua situação migratória, ocupação ou outro *status*.
- § 3º A assistência à saúde prevista no inciso I deste artigo deve compreender os aspectos de recuperação física e psicológica da vítima.

Destarte, o ordenamento jurídico brasileiro evoluiu no sentido de garantir às vítimas do tráfico de pessoas um sistema de proteção específico para esta categoria de migrantes forçados, voltado a evitar revitimização e garantindo-lhes tratamento humanizado.

2.2.5 Migrantes econômicos

Os migrantes econômicos¹⁵ são conceituados como as pessoas que deixam seu país de origem ou residência habitual em busca de melhores situações de vida. Também são considerados migrantes econômicos aqueles que vão exercer atividade remunerada em um país no qual não é nacional. Dentro dessa categoria de migrantes, tem-se um espectro muito grande, há pessoas extremamente qualificadas que são muito bem recebidas no país receptor e, em geral, já migram com um destino e para um trabalho específico. Mas boa parte desses trabalhadores migrantes são pessoas pobres, oriundas de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento em busca de melhores condições de sobrevivência e oportunidade de trabalho.

Apesar de os tomadores de decisão e organismos internacionais, como o ACNUR, não considerarem os migrantes econômicos como categoria de migração forçada, entende-se

¹⁵ “Pessoa que deixa o seu lugar de residência habitual para se instalar fora do seu país de origem, a fim de melhorar a sua qualidade de vida. Este termo pode ser usado para distinguir refugiados que evitam perseguições e também se refere a pessoas que tentam entrar num país sem a autorização e/ou recorrendo a procedimentos de asilo de má fé. Aplica-se também a pessoas que se instalam fora do seu país de origem enquanto dura uma estação de colheita, mais propriamente designados por trabalhadores sazonais” (OIM, 2009, p. 44).

que, quando uma pessoa é obrigada a se deslocar de seu país por motivo de extrema pobreza, diante da impossibilidade de sobreviver em seu país de origem, é possível observar a ameaça à vida e à sobrevivência do indivíduo, de forma que se estará, sem dúvida nenhuma, diante de hipótese de migração forçada.

A pobreza extrema que tem como consequência o deslocamento forçado do indivíduo revela a ausência de liberdade, diante da supressão de capacidades básicas do ser humano, como identificado por Sen (2010, p. 29):

Um número imenso de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade. Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver. Mesmo nos países que já não são esporadicamente devastados por fomes coletivas, a subnutrição pode afetar numerosos seres humanos vulneráveis. Além disso, muitas pessoas tem pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura.

O reconhecimento da situação vulnerabilidade dos migrantes no país de destino também é destacado nas lições de Correia (2008, p. 53) que assim esclarece:

Os migrantes em situação irregular vivem numa condição de extrema vulnerabilidade. Com efeito, estão sujeitos facilmente à extorsão, ao abuso e à exploração por parte de empregadores, de agentes de migração e de autoridades estatais. Por medo de serem descobertos e expulsos, os migrantes em situação irregular sequer utilizam os serviços aos quais têm direitos, embora contribuam com seus trabalhos para o enriquecimento do país para onde migram.

Destarte, a situação de vulnerabilidade desse grupo é agravada quando ingressam indocumentados no país receptor ou mesmo, quando, apesar de ingressarem de forma regular, permanecem em situação irregular, uma vez cessada a autorização de permanência concedida pela autoridade migratória. Por não contarem com a proteção de seu país e nem do país em que se encontram, diante da irregularidade de sua situação migratória, ficam sujeitos à deportação e submetem-se à situação de subemprego, ou à situação análoga à escravidão contemporânea.

Outras pessoas, diante da total ausência de recursos para custear a saída de seus países, acabam sendo vítimas do tráfico humano ou de drogas e, por conseguinte, quando descobertos, acabam sendo criminalizados no país de destino.

Para enfrentar a problemática dos migrantes econômicos no país receptor e outras causas de migrações econômicas forçadas, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em dezembro de 1990, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os

Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares, que tinha como objetivo principal assegurar que todos os trabalhadores migrantes tivessem assegurados seus direitos humanos, independente de sua situação jurídica¹⁶.

Destarte, o instrumento internacional além de trazer uma definição universal sobre o conceito do trabalhador migrante, visa promover os direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes e de suas famílias, independentemente de qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião política, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou qualquer outro motivo.¹⁷

O Brasil não ratificou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990, de forma que a situação jurídica do trabalhador migrante continua a ser regulada pela Lei nº 6.815/90, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, no qual a situação do migrante indocumentado ou irregular é tratada apenas para vedar a legalização de sua permanência, aplicando-lhe a sanção administrativa de deportação.¹⁸

A Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu a opinião consultiva nº 18, na qual determina que aos migrantes ilegais sob jurisdição dos Estados-parte do Pacto de San José deve ser garantido o respeito aos direitos humanos, inclusive o direito à igualdade, sendo vedada qualquer espécie de conduta discriminatória. Diante do enunciado da Corte, o Brasil tem avançado no processo de discussão legislativa relativa à Lei das Migrações (PL 2516/2015) que busca instituir uma acolhida não discriminatória pelo Estado Brasileiro, bem como consolidar a concessão de vistos humanitários¹⁹.

2.2.6 Refugiados nos termos da Convenção de 1951

O sistema de refúgio é concebido como o mais consolidado sistema de proteção em prol de vítimas de deslocamento forçado em face da soberania dos Estados no controle de suas fronteiras. Além de normatizar princípios como a solidariedade, cooperação

¹⁶ Sobre a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares, Caçado Trindade (1999, p. 270) observa que “Não surpreendentemente, o elenco dos direitos protegidos segue uma visão necessariamente holística ou integral dos direitos humanos (abarcando direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais). A Convenção tomou em conta tanto os padrões laborais internacionais (derivados da experiência da OIT), como os das Convenções das Nações Unidas contra à discriminação”.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1990>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

¹⁸ Arts. 38 e 57 da Lei nº 6.815/80.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>>. Acesso em: 27 nov. 2016. Aguardando apreciação do Senado Federal.

internacional e *non-refoulement*, a Convenção de Genebra para Refugiados de 1951 reconheceu direitos como saúde, educação, assistência social, trabalho, entre outros, às pessoas que obtêm o reconhecimento da situação de refúgio, representando um vínculo jurídico-político entre o indivíduo e o Estado receptor, independente da nacionalidade.

Assim, a Convenção de 1951 representou um importante marco normativo na institucionalização do sistema de refúgio na medida em que universalizou o conceito de refugiados, estabelecendo critérios bem definidos para identificar essa categoria de migrantes forçados.

Nos termos da Convenção (1951) e do Protocolo (1967) é considerada refugiada a pessoa que, com receio de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do seu país, não pode ou não deseja se valer da proteção do país de sua nacionalidade; ou a pessoa que, sendo apátrida, se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou não quer voltar a ele (art. 1º da Convenção de 1951).

Apesar de estabelecer critérios bem definidos para fins de identificação das pessoas que preenchem os requisitos para obter o reconhecimento da situação de refúgio, a interpretação e aplicação do conceito de refugiados não é tema incontroverso. Diante da aproximação dos fundamentos filosóficos e históricos entre o desenvolvimento dos direitos humanos, parte da doutrina defende a insuficiência do conceito clássico de refugiado estabelecido na Convenção de 1951 e apregoam a necessidade de abarcar no conceito de refúgio outras categorias de migrantes forçados.

Amplio debate tem sido travado na academia e entre tomadores de decisão sobre a possibilidade de extensão do refúgio para todos os que se veem obrigados a abandonar seus lares por graves violações de direitos humanos, decorrentes de ações positivas (Estado é agente perseguidor) ou negativas (Estado falha em garantir a proteção), do Estado de origem ou residência habitual do indivíduo.

Parte da literatura, tais como Jubilut (2007), Cançado Trindade (1999) e Piovesan (2013), entende que diante da aproximação histórica e filosófica dos Direitos Humanos com o Direito Internacional dos Refugiados, para o conceito de refugiado deve ser adotado como eixo fundamental o desrespeito dos direitos humanos, resultando na ampliação do conceito de refugiado para abarcar grande parcela das migrações forçadas atuais.

Ocorre que, diante da postura de resistência à imigração por parte dos Estados e da falta de capacidade do ACNUR em dar respostas a todas as demandas de migração forçada, outras formas de deslocamento forçado não têm sido contempladas no conceito de

refugiado, privilegiando o elemento “fundado temor de perseguição” e exigindo-se que o indivíduo se encontre fora das fronteiras do seu Estado de origem ou residência habitual.

As demais outras formas de migração forçada, por resultarem de problemas e causas diversas (desigualdade social, alterações climáticas, catástrofes ambientais, exploração das vítimas do tráfico), envolvem forças políticas e atores internacionais diversos na construção de soluções, não sendo considerados refugiados para fins da Convenção de 1951, portanto, deve ser assegurada proteção complementar a partir de outros instrumentos internacionais de direitos humanos celebrados entre os Estados.

Por outro lado, diante da crise humanitária vivenciada na atualidade, decorrente de fluxos massivos de migrantes, os Estados tendem a restringir suas políticas de migratórias, resultando no fechamento das fronteiras e retrocedendo na proteção alcançada com a instituição do sistema de refúgio no âmbito universal. Como muito bem observou Silva (2011, p. 218):

[...] num cenário que se mostra contrário à migração, existe forte tendência de que essas reformas ataquem algumas garantias oferecidas a certos grupos de migrantes, em vez de oferecer proteção maior proteção aos indivíduos não abarcados por estas normas. Levando em conta o contexto político internacional, a generalização de certos institutos levaria a uma situação pior do que a atual, pois dificilmente produziriam normas favoráveis a essas sociais que já se encontram em uma situação de risco.

De fato, a crise migratória vivenciada na atualidade resultado do antagonismo decorrente das crises financeiras, combate ao terrorismo, acirramento da desigualdade econômica entre Estados resulta no enrijecimento das políticas migratórias e, por conseguinte, em ações voltadas ao fechamento das fronteiras para os imigrantes. Por outro lado, a falta de solução para conflitos armados que se arrastam por décadas, surgimento de novos conflitos religiosos, étnicos e político, fatores climáticos, desastres ambientais, resultaram no aumento massivo dos fluxos migratórios, de forma que a adoção do conceito amplo para refúgio pode levar ao retrocesso da proteção para esta categoria de migrantes, sendo necessário o desenvolvimento de proteção complementar adequada para cada categoria de migrante forçado, a partir do reconhecimento de sua vulnerabilidade específica.

Em meio ao grande fluxo misto das migrações forçadas, a compreensão do conceito de refúgio exige conhecimento da sua origem histórica e base filosófica, de forma a extrair do texto Convenção para Refugiados de 1951 o exato sentido dado ao termo pela comunidade internacional, evitando generalizações que poderiam levar a um retrocesso na proteção.

Reconhece-se a insuficiência da proteção complementar para as demais categorias de migrantes e suas situações de vulnerabilidade, bem como que todos os casos de migração forçada retratam situações igualmente graves e relevantes, contudo a ampliação da interpretação do refúgio para abarcar categorias não contempladas no texto da Convenção pode resultar em denúncia de parte dos Estados-membros ao texto convencional, enfraquecendo a proteção universal dos refugiados²⁰.

2.3 Construção do conceito de refúgio no cenário internacional

Até o século XX, no Direito Internacional não havia se consolidado um instituto universal voltado para a proteção da pessoa humana que era forçada a se deslocar do seu próprio país em virtude de guerras, conflitos armados entre outras formas de instabilidade política que resultavam em grave e generalizada violação de direitos humanos, contudo o aumento do número de indivíduos que buscavam proteção internacional em razão de conflitos decorrentes da revolução comunista na Rússia e da crise do império Otomano, abriu-se discussão, ainda no âmbito do Conselho da Sociedade das Nações sobre a necessidade de institucionalização da proteção dessas pessoas.

Como esclarece Moreira (2012), “a institucionalização de regras internacionais é um fator importante no processo decisório dos Estados”, já que representa a prescrição de comportamentos para os atores internacionais por meio de regras duráveis, com força suficiente para constranger atividades e moldar expectativas. Destarte, a estabilidade alcançada pelas normas internacionais decorrentes de sua institucionalização em convenções e outros instrumentos internacionais, reforçada por outras fontes do direito internacional como os princípios gerais do direito internacional e costumes, afetam as decisões dos Estados na definição de sua política interna e externa.

Mesmo sem que houvesse tido êxito na celebração de um instrumento convencional que tratasse da proteção dos refugiados, em 1929, o Conselho das Nações Unidas criou um órgão internacional, o ACNUR, voltado à proteção dos refugiados russos e mandato com prazo determinado.

²⁰ “Art. 44. 1. Qualquer Estado Contratante poderá denunciar a Convenção a qualquer momento por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.”

2. A denúncia entrará em vigor para o Estado interessado um ano depois da data na qual houve sido recebida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

O ACNUR, como se conhece hoje, foi criado no período pós-guerra²¹, com encargo de proteger aqueles seres humanos que precisam de proteção em outro território que não o da sua origem ou o da sua residência habitual. Inicialmente tinha prazo determinado para o término de suas atividades, todavia, diante do destacado papel desempenhado e do constante surgimento de novos conflitos que resultaram no aumento do número de refugiados, este órgão teve suas funções ampliadas para abarcar refugiados de outras nacionalidades e o prazo de atuação estendido até que a situação do refúgio esteja definitivamente resolvida.

O ACNUR teve uma importância fundamental na universalização do instituto do refúgio representando as legítimas preocupações humanitárias da comunidade internacional e assumindo a responsabilidade de buscar soluções efetivas para a problemática dos refugiados, por meio de ações voltadas à garantia e à proteção dos direitos humanos, estimulando os Estados a cooperarem, o que resultou no fortalecimento do sistema de proteção por meio da positivação de normas protetivas no âmbito internacional e inserção destas na legislação interna dos países envolvidos.

Posteriormente, o sistema de proteção evoluiu com a aprovação da Convenção de Genebra para Refugiados em 1951, no âmbito da ONU, adotando-se um conceito universal para o refúgio e institucionalizando a garantia de direitos. Outrossim, como o principal motivo propulsor da Convenção de 1951 foram as atrocidades praticadas em decorrência das duas grandes guerras mundiais, sua aplicação estava limitada aos acontecimentos ocorridos antes de 01 de janeiro de 1951. Nas palavras de Comparato (2013, p. 50):

Pois bem, a compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral. A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, pelas mutilações em massa, pelos massacres coletivos e pelas explorações aviltantes faz nascer nas consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos já anunciava a ideia de garantia de proteção internacional da pessoa refugiada:

Considerando que o desprezo e o respeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, crença e da liberdade de viverem

²¹ Ver a Resolução nº 319, de 3 de dezembro de 1949 e Resolução 428, de 14 de dezembro de 1950 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

a saldo do temor e da necessidade foi proclamado com o a mais alta aspiração do ser humano.

Considerando que os Estados-membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades humanas fundamentais e a observância desses direitos [...]. (ONU, 1948, p. 2)

Dentro de um espírito verdadeiramente humanitário que ficou reconhecido no preâmbulo do texto da Convenção (1951), ao fazer expressa referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), consolidou-se um sistema internacional de proteção dos refugiados.

Com o surgimento de novos conflitos armados no continente europeu e em outras partes do planeta, novas discussões foram travadas pela comunidade internacional, resultando na adoção do Protocolo de 1967, que retirava a restrição temporal para abarcar fatos ocorridos após 1951. Nesse período, o ACNUR consolidava-se como organismo internacional voltado a promover e a implementar convenções internacionais que garantam proteção aos refugiados, estimular a repatriação voluntária, adotar medidas que visem à integração dos refugiados no país receptor, definir programas de reassentamento, com legitimidade de atuação em todos os países membros da ONU, independente de haverem ratificado a Convenção de 1951²².

Por outro lado, a restrição temporal acima citada mostrava que a Convenção de 1951 era destinada aos casos de refugiados gerados no período anterior à 2ª Guerra Mundial, no seu decurso e no pós-guerra. Além disso, o artigo 1º-B estabelecia que cada Estado poderia entender que a expressão “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” inserida no art. 1º, Seção A, poderia ser lida como “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa. Ou seja, além desta “cláusula temporal”, os Estados poderiam ainda limitar a concessão do estatuto de refugiado aos acontecimentos ocorridos na Europa tão somente. (CARVALHO RAMOS, 2010, p. 352)

Após a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, o refugiado passou a ser caracterizado como sendo aquela pessoa que sob temor de sofrer perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade opinião política ou pertencimento a grupo social se encontra fora do país de origem e não pode contar com a proteção de seu país ou, em virtude, deste temor não quer se valer da proteção do seu país; ou ainda, não tendo nacionalidade se encontra fora do país onde tinha residência habitual ou devido ao referido temor não quer voltar a ele.

²² “Para os fins do presente Protocolo, o termo “refugiado”, salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras 'em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e... e as palavras '.. como consequência de tais acontecimentos' não figurassem do § 2º da seção A do artigo primeiro. (Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, artigo 1º).

A necessidade de se reconhecer a todo ser humano vítima de perseguição o direito de buscar proteção internacional já era anunciada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o que demonstra não apenas a aproximação histórica, mas também filosófica no desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados com a temática de proteção relativa aos direitos humanos.

Os pontos de convergências entre os dois ramos do direito internacional são apontados por Piovesan (2013), para quem no contexto histórico e filosófico evidencia a estreita relação entre os Direitos Humanos e o Direito Internacional dos refugiados, sendo certo que normas, princípios e critérios normativos que compõem o direito internacional dos refugiados derivam dos Direitos Humanos, onde os dois ramos fazem parte de um sistema interdependente, estando o direito de asilo assegurado na Declaração Universal de 1948, cujas bases para seu exercício foram disciplinadas na Convenção de 1951. No mesmo sentido, entende Jubilut (2007, p. 60):

[...] tem-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados apresentam o mesmo objeto – a proteção da pessoa humana na ordem internacional; o mesmo método – regras internacionais a fim de assegurar proteção; os mesmos sujeitos – o ser humano enquanto beneficiário e o Estado enquanto destinatário e obrigado principal das regras; os mesmos princípios e finalidades – a dignidade da pessoa humana [...], a garantia de respeito a esta e, conseqüentemente, a não-discriminação, definindo apenas no conteúdo de suas regra, em função do âmbito de aplicação.

E conclui a autora que:

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidades estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção. (JUBILUT, 2007, p. 60)

No âmbito do sistema interamericano de direitos os humanos, o conceito de refúgio tem evoluído para abarcar situações em que há grave e generalizada violação dos direitos humanos. Diante da existência de conflitos armados que culminaram no deslocamento massivo de pessoas no continente americano, em colóquio realizado no México sobre Asilo e Proteção Internacional na América Latina em 1984, com inspiração em instrumentos regionais de proteção dos direitos humanos da União Africana²³, foi recomendado aos países

²³ Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos.

a ampliação do conceito de refugiado de forma a garantir proteção às pessoas que esteja em situação de grave e generalizada violação de direitos decorrentes de conflitos armados ou guerras, conforme explicitado na cláusula terceira da Declaração de Cartagena:

[...] se torna necessário encarar a extensão do conceito de refúgio tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (art. 1º, parágrafo 2º) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.²⁴

Nesse sentido, o conceito de refugiado tem evoluído no sentido de dispensar a prova do vínculo individual e específico da perseguição, desde que a pessoa venha de um local onde existem situações de generalizada violação de direitos humanos, decorrentes de conflitos armados, como se observa em relação às pessoas de origem Síria. Essa foi a grande inovação da Declaração de Cartagena que significou um conjunto de recomendações para os países incorporarem em sua legislação interna um conceito mais amplo, todavia, sem caráter impositivo.

Hodiernamente, vive-se uma crise humanitária severa decorrente de conflitos armados que se arrastam por décadas como no Afeganistão e na Somália, acrescidos de conflitos relativamente recentes como na Síria, entre outros, resultando no aumento do número de pessoas refugiadas ou deslocadas internas que perderam a proteção do seu Estado de origem, necessitando reconstruir suas vidas além das suas fronteiras nacionais.

Destarte, conforme dados com dados divulgados pelo ACNUR, a população global de refugiados, deslocados internos e solicitantes de refúgio é estimada em 65,3 milhões de pessoas, sendo 21,3 milhões de refugiados ao redor do mundo, 3,2 milhões de solicitantes de refúgio e 40,8 milhões de deslocados que continuam dentro dos seus países²⁵.

Acrescente-se a isso, o fato de que os desastres ambientais que têm se tornado cada vez mais frequentes e mudanças climáticas tornam o ambiente inóspito para a vida e forçam as pessoas a se deslocarem dentro e fora do seu país. Outrossim, o aumento da desigualdade entre Estados e a pobreza extrema também representam fatores que desencadeiam o processo de migração forçada do ser humano em busca de sobrevivência.

²⁴ Cláusula terceira, da Declaração de Cartagena.

²⁵ Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

E, no contexto de severa política migratória, em que os Estados utilizam argumentos como o combate ao terrorismo, ao tráfico de drogas, de armas ou de pessoas e, em geral, o combate aos crimes transnacionais, para adotar medidas restritivas de migração e justificar o fechamento das fronteiras, adotando política de criminalização do migrante para conter os fluxos migratórios, não se encontra na literatura nacional ou estrangeira uma interpretação consensual sobre o alcance do termo refugiado.

De fato, o reconhecimento de que a afirmação dos direitos humanos e a institucionalização do refúgio possuem a mesma base filosófica, uma vez que ambos buscam a proteção da pessoa humana e ocorreram no mesmo período histórico, desencadearam intenso debate entre doutrinadores e organismos internacionais sobre a adoção da abordagem de direitos humanos para extrair do texto convencional a interpretação do significado de refugiado.

Alguns doutrinadores defendem a necessidade de aplicação do conceito de refugiado de forma ampliativa, abarcando todas as categorias de migrantes forçados, já que adotar uma abordagem de direitos humanos na interpretação do conceito de refúgio, permitiria complementar o disposto nas normas de direito internacional dos refugiados com as de Direito Humanos.

Para Cançado Trindade (2006), o critério subjetivo clássico de qualificação dos indivíduos – que abandonam seus lares em busca de refúgio – é anacrônico, devendo ceder lugar, nos dias atuais, ao critério objetivo concentrado na necessidade de proteção. Para o mencionado autor, a manifesta convergência e aproximação entre o Direito dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, cujos pilares básicos proteção, prevenção e solução situam a matéria no âmbito dos direitos humanos, autorizando, portanto, a substituição do critério subjetivo pelo critério da necessidade de proteção.

Já para Hathaway (2005), a abordagem de direitos humanos para interpretar o texto da Convenção de 1951 traz uma definição ampla sobre o conceito de refugiado, já que, diante da ausência de uma definição clara sobre o elemento “perseguição”, esta deve equivaler a uma negação prolongada e sistemática de direitos humanos fundamentais, portanto o método proposto é averiguar a existência de perseguição a partir do dano causado ao indivíduo, decorrente da falha de proteção do Estado.

Nesta perspectiva, o objetivo da Convenção para Refugiados (1951) seria reparar certas violações de direitos humanos, permitindo que as pessoas tenham a oportunidade de reconstruir suas vidas com maior dignidade fora das fronteiras de seu país. Interpretando o conceito universal de refugiado na Convenção de 1951, na perspectiva do dano causado e não

nos motivos (raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social e opiniões políticas) que causaram a migração forçada, a questão passa a ser definir quais os danos seriam considerados tão severos que equivalem a “perseguição”.

Destarte, o autor atribui ao termo perseguição à violação a direitos que não são possíveis de derrogação em nenhuma hipótese, como direito à privação arbitrária da vida ou direito à liberdade em relação à escravidão, bem como aqueles que, considerados pelo autor como direitos possíveis de derrogação em circunstâncias emergenciais, como o direito à liberdade de opinião e expressão, fossem violados sem que o Estado comprove a existência de uma situação real de emergência que autorize a derrogação temporária desses direitos.

Outros direitos, por não serem imediatamente vinculantes e não contarem com padrões de realização absolutos, mas que apenas os Estados estariam comprometidos a realizá-los progressivamente na medida dos recursos disponíveis, como o direito à moradia, saúde, alimentação, segurança social, somente representariam perseguição, se um determinado Estado falha em garantir a proteção, a despeito de existirem recursos financeiros disponíveis para assegurá-los. E, por fim, há direitos que seriam irrelevantes para a definição do termo perseguição por não estarem contidos entre as obrigações de proteção do Estado, diante da ausência de previsão em nenhum instrumento vinculante.

De fato, a abordagem de direitos humanos na interpretação do conceito de refugiado, traz elementos que permitem incluir as violações de direitos socioeconômicos no conceito de perseguição, possibilitando a adoção de uma interpretação progressiva do texto da Convenção para Refugiados. Contudo a definição de refugiado que adota como critério a gravidade do dano a partir da violação de determinados direitos, não se mostra adequada porque resultaria na hierarquização de direitos humanos, já que se aceitaria a derrogação de alguns direitos humanos e de outros, não, o que entendemos não ser adequado já que os direitos humanos, por sua própria definição, são universais, interdependentes e indivisíveis.

Outrossim, a definição de perseguição que adota como critério a gravidade do dano carrega elevada carga de subjetividade, autorizando os Estados a definirem quais direitos, uma vez inobservados, representariam uma “grave violação”, já que não há nenhum dispositivo no texto convencional que explicita quais danos são essencialmente graves e equivalem à perseguição, o que não se mostra recomendável, diante da tendência dos Estados em adotarem políticas migratórias restritivas, decorrentes o massivo fluxo migratório.

A esse respeito, deve-se ter em mente que os trabalhos preparatórios para a Convenção de 1951 já haviam rechaçado energeticamente uma proposta para incluir

entre os motivos de “fundado temor de perseguição” as causas ambientais diante da sua impressão e dificuldade de mensuração. (CLARO, 2011, p. 261)

Uma leitura atenta do texto da Convenção de 1951 demonstra que a definição de refugiado tem por fundamento os princípios da não discriminação, proteção de liberdade de pensamento e opinião, e, por conseguinte, não se admite que sejam infringidos direitos humanos por motivo de discriminação. Assim, não se pode ignorar o contexto em que o regime jurídico do direito internacional dos refugiados surgiu e nem os objetivos do instrumento convenção, de forma que é admissível a interpretação ampliativa do conceito de refugiado, como forma de evitar exceções anômalas, mas não para garantir proteção às hipóteses em que a Convenção (1951) não se aplica porque se trata de situações essencialmente diversas, cujas soluções envolvem atores políticos diversos.

Interpretar a perseguição como equivalente a uma negação prolongada e sistemática de direitos fundamentais, desconsiderando outros elementos da definição como os motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política e grupo social, que evidenciam o caráter discriminatório do dano causado, bem como o cruzamento das fronteiras, representa uma interpretação do conceito de refugiado por demais extensiva, não autorizada pela Convenção. Em igual sentido, conclui Menezes (2012, p. 30):

[...] podemos sustentar que o reconhecimento como refugiado visa corrigir uma situação específica de violação de direitos humanos; aquela materializada em forma de perseguição. Isso não significa afirmar que toda violação de direitos humanos equivale a perseguição, pois outros elementos da definição devem ser considerados para que se caracteriza a condição de refugiado, notadamente o caráter discriminatório da inflicção do dano – o qual se baseia em considerações de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social – e o cruzamento de fronteiras internacionais.

Não se pode esquecer, ainda, que a adoção de um conceito ampliativo, que não encontra fundamento no texto convencional, não garante proteção para as demais categorias de migrantes forçados, já que sendo os Estados espaços soberanos, o sucesso desse arranjo institucional depende de discussões no âmbito internacional sobre um novo Protocolo Adicional ao texto Convencional, contudo, no cenário atual verifica-se uma tendência dos Estados em adotarem políticas migratórias restritivas, não sendo recomendável, abre-se discussão sobre alteração do texto convencional, diante do evidenciado risco de se obter um retrocesso nesse importante mecanismo de proteção.

O ACNUR (2013) defende um entendimento do significado do termo perseguição vinculado à violação de direitos humanos, mas atento aos demais elementos que integram o

conceito de refúgio. Assim, para o referido órgão, perseguição significa uma ameaça à vida ou à liberdade e outras sérias violações de direitos humanos, desde que em virtude de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social. A Agência reconhece que os direitos humanos são fonte primária dos princípios e estruturas existentes no Direito Internacional dos Refugiados.

O conceito proposto pelo ACNUR representa um equilíbrio entre a proteção dos refugiados e a prerrogativa e interesses dos Estados. De fato, a emergência de um regime internacional para os refugiados representou uma escolha política que levou a criação de um arranjo internacional garantidor de direitos àquele que se vê perseguido em seu próprio Estado e é nessa esfera altamente politizada que essa proteção se realiza, de forma que a ampliação excessiva do conceito poderia resultar num rompimento do arranjo internacional, que já não conta com mecanismo de monitoramento e petição individualizada como outros instrumentos internacionais de direitos humanos.

Considerando que o conceito proposto pelo ACNUR garante proteção àquele em que a admissão Estado receptor representa a diferença entre a vida e a morte, com primazia ao princípio da não discriminação, defende-se que a abordagem dos direitos humanos deve ser utilizada para ampliar o conceito de refugiados na medida em que evite exclusões anômalas, bem como para garantir a primazia de sua proteção e o respeito a todos os direitos humanos que lhe são assegurados na própria Convenção Internacional para Refugiados como em outras instrumentos de Direitos Humanos.

A partir da análise do contexto histórico mundial em que foi construído o conceito de refugiado, observa-se que o refúgio foi pensado para proteger as pessoas vítimas de violações graves de direitos humanos, decorrentes de conflito armados e guerras, razão pela qual a Convenção (1951) expressamente incluiu entre os elementos da definição o fundado temor de perseguição. Ainda institucionalizou um sistema de garantias fundado no respeito aos direitos humanos, assegurando o direito do refugiado de gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, sem distinção, e de sair do seu país em busca de sobrevivência.

A consolidação do refúgio em âmbito internacional permite que, embora seja garantido aos Estados o controle de suas fronteiras, como ato inerente a sua própria soberania, esse controle deve ser realizado sem ferir direitos de pessoas em necessidade de proteção de buscar asilo, abrindo espaço para o reconhecimento do direito humano à mobilidade.

Todas as vítimas de deslocamento forçado devem ser protegidas, mas nem todas estão amparadas no âmbito da Convenção para Refugiados de 1951. Essa é a conclusão que se extrai do texto convencional que eleger o fundado temor de perseguição como elemento do

conceito de refugiado, em decorrência do contexto histórico vivenciado no pós-guerra e da fundamentação filosófica embasada em valores humanitários. O refúgio é um instrumento de proteção à vida, expresso na necessidade da salvaguarda de proteção (*non-refoulement*), princípio essencial para construção do sistema jurídico de proteção dos refugiados.

É certo que a instabilidade política gerada por guerras e conflitos armados tem como consequências graves problemas socioeconômicos como a pobreza extrema e a fome que obrigam as pessoas a se deslocarem internamente ou a transporem as fronteiras, não por motivo de violência, mas por fome o que representa grave violação dos direitos humanos.

Igualmente as pessoas que são obrigadas a migrar em decorrência de desastres ambientais, encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade e, não conseguem contar com a proteção do seu Estado de origem. Da mesma forma ocorre com as vítimas de tráfico de pessoas. Como leciona Torres (2009, p. 36),

Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade. [...]. O mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. Deve-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios do devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos humano e nas imunidades e privilégios do cidadão.

Destarte, todas as vítimas de deslocamento forçado necessitam de proteção e, muitas vezes, como exposto no item anterior, a proteção complementar não se mostra suficiente. Contudo, a extensão do conceito de refugiado, também, não é adequada para resolver ou minimizar os problemas das vítimas de outras causas de deslocamentos forçados, bem como uma interpretação extensiva para abarcar todas as categorias de migrantes está autorizada pelo texto convencional.

Como dito, há uma intrínseca relação entre os direitos humanos e o direito internacional dos refugiados, corolário de uma aproximação histórica e filosófica, entre esses dois ramos do direito que atuam de forma complementar visando garantir direitos decorrentes diretamente da condição de pessoa humana, sem considerações relativas ao vínculo político-jurídico da nacionalidade.

A partir do estudo do aparato normativo internacional que constitui o Estatuto dos Refugiados, mostra-se a existência de um conceito clássico de refugiado formulado no âmbito da ONU quando da celebração da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951.

Contudo, considerando o contexto atual das migrações forçadas, careceria de rigor científico a presente abordagem se não fosse feita a correta diferenciação entre as diversas

categorias de migrações forçadas, descrevendo os traços mais característicos de cada grupo de migrantes e seus respectivos instrumentos de proteção.

Percebe-se, de início, que as migrações modernas estão marcadas pelo caráter de deslocamento forçado, e seus reflexos no exercício da soberania dos Estados no controle de suas fronteiras. Nesse cenário, discorre-se sobre a relevância de identificar a natureza da causa que desencadeia os fluxos de movimentos migratórios forçados, para o estudo do direito internacional dos refugiados, dando resposta adequada às necessidades desses migrantes.

Em seguida, procurou-se demonstrar uma grande contribuição da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, que foi universalizar o conceito clássico de refugiado e institucionalizar o sistema de refúgio por meio da inserção de princípios próprios e direitos que lhe devem ser garantidos independente da jurisdição onde se encontrem.

Por fim, considerando a não existência na literatura de uma interpretação consensual sobre o conceito de refugiado para fins de aplicação da Convenção de Genebra de 1951, desenvolve-se no próximo tópico, considerações sobre o momento histórico e fundamento filosófico do reconhecimento universal da situação de refúgio, para ao final concluir que para o presente trabalho utilizaremos o conceito clássico previsto na Convenção de Genebra de 1951.

3 O REFÚGIO NO BRASIL E OS DESAFIOS DO SEU RECONHECIMENTO

3.1 Diferença entre asilo e refúgio no contexto brasileiro

Remonta a tempos históricos da Grécia, Egito, Roma entre outros, a possibilidade de utilização do instituto de asilo, entendido como a proteção concedida a criminosos comuns contra violências e perseguições em locais considerados sagrados, portanto, era instituto de caráter essencialmente religioso. Posteriormente, admitia-se a concessão de asilos em embaixadas, baseado na teoria da extraterritorialidade.

Essa proteção evoluiu com o desenvolvimento dos ideais de liberdade que culminaram com a Revolução Francesa. O instituto do asilo passou a ser usado para proteger as pessoas vítimas de perseguição em decorrência de crimes políticos e de opinião, notadamente, os dissidentes políticos dos antigos regimes imperialistas. O asilo não mais se destinava a proteger pessoas acusadas da prática de crimes comuns, mas sim, as que eram perseguidas por seu próprio Estado em razão de haverem praticado atos contrários aos regimes políticos e seus respectivos soberanos. Além de discricionariedade do Estado receptor, vislumbrava-se forte carga de valor político-ideológico no conteúdo da decisão de concessão do asilo.

A permanência do caráter discricionário da concessão do Asilo, pelo Estado receptor, que era vista como um direito do Estado, e o fato da concessão desta proteção implicar, muitas vezes, num ato de animosidade ao Estado perseguidor, evidenciam a forte influência da política externa e interesses internacionais na decisão, razão pela qual o poder de decidir sobre a concessão do asilo centrava-se, em regra, na figura do Chefe de Estado, auxiliado pelo destacado papel exercido pelo Ministério das Relações Exteriores.

Na atualidade, os termos asilo e refúgio têm sido utilizados, pela comunidade internacional, sem maiores preocupações terminológicas, em geral, traduzindo-se no direito do indivíduo de buscar proteção além das fronteiras de seu país de origem ou residência habitual. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) reconhece o direito de buscar e receber asilo. Igualmente, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, em seu artigo XXVII, dispõe que toda a pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição não motivada por crimes comuns. E no mesmo sentido, prevê o Pacto de San José da Costa Rica:

Art. 22.2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.

[...]

7. Toda pessoa tem o direito de buscar asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais.

No âmbito da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), o refúgio passou a ser o termo, preferencialmente, utilizado para definir o *status* jurídico reconhecido à pessoa que busca proteção além das fronteiras do Estado de sua nacionalidade, em razão de temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Todavia, é comum a utilização da expressão “país de asilo” para identificar o local onde o buscador de proteção permanece sob a proteção conferida com fundamento na Convenção para Refugiados, bem como a palavra “asilo” para identificar o instituto pelo qual se acolhe o refugiado, portanto, como um termo com conceito equivalente ao refúgio.

Essa imprecisão terminológica dos termos “asilo” e “refúgio”, no âmbito do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados, tem acarretado prejuízo para a compreensão e aplicação dos citados institutos no Brasil, já que, ao contrário do plano universal, nos países da América Latina, inclusive no Brasil, asilo e refúgio são institutos distintos, com requisitos e fundamentos próprios. Mesmo após a ratificação da convenção sobre refugiados (1951), que pretendeu dar um tratamento universal à proteção fora das fronteiras do país de origem daquele que busca proteção, os dois regimes permaneceram vigentes no ordenamento jurídico interno brasileiro, sendo o refúgio regulado pela Lei nº 9.474/97, enquanto o asilo está regido pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/90).

No contexto latino-americano, o desenvolvimento do sistema de proteção por meio da concessão de “asilo” ocorreu a partir do início do século XIX, com o Tratado de Direito Internacional de Montevideú (1889) que reconhecia o asilo como ato decorrente da soberania de um Estado. Em 1954, foi celebrada a Convenção de Caracas sobre o Asilo Territorial, que, assim, como a Convenção de Asilo de Montevideú, de 1933, prevê a obrigação dos Estados respeitarem o asilo concedido, com fundamento em tratados regionais e características diversas do refúgio instituído universalmente pela Convenção de 1951.

A despeito de promover o acolhimento de estrangeiro que sofre perseguição injusta, o asilo se diferencia do refúgio em diversos pontos, servindo como salvaguarda de proteção para situações diversas. A Convenção de Caracas de 1954 normatizou o asilo territorial e, considerando a reconhecida possibilidade de um País conceder asilo fora do seu

território, o Tratado de Direito Internacional de Montevideu imprimiu-lhe a característica de direito do Estado de proteger vítimas de perseguição, correspondente ao dever de todos os Estados de respeitar essa decisão.

O refúgio nasceu com fundamento no direito de proteção da pessoa humana frente à comunidade internacional, tendo, portanto, uma intrínseca relação entre o direito internacional dos refugiados e os direitos humanos. Já, o Asilo Territorial é mencionado expressamente na convenção de Caracas, de 1954, como um direito do Estado de proteger pessoa vítima de perseguição por crenças, opiniões e filiações políticas ou por outros atos considerados crimes políticos. Outras diferenças podem ser apontadas entre os dois institutos como é possível a concessão do Asilo mesmo que o solicitante de proteção não tenha ainda adentrado no país receptor e a decisão que concede o asilo tem natureza constitutiva. Enquanto que a decisão que reconhece o *status* de refugiado tem natureza declaratória e depende da presença do indivíduo no território de refúgio.

A partir de estudos realizados em instrumentos de proteção firmados no âmbito do sistema latino-americano, como o Tratado de Direito Internacional de Montevideu de 1889 e Convenção de Caracas, de 1954, sobre Asilo Territorial, Convenção sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideu (1939) constata-se que o asilo é, regionalmente, conhecido como um instrumento de concessão de proteção a um indivíduo vítima de perseguição política, podendo ser concedido para estrangeiros que requeiram proteção fora do país de asilo.

Para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos o asilo é um instituto em virtude do qual se protege indivíduos, cuja liberdade se encontra ameaçada ou em perigo, por atos de perseguição ou violência derivados de ações ou omissões estatais²⁶. Portanto, o termo “Asilo” é considerado gênero dos instrumentos de proteção “asilo” e “refúgio” para fins de interpretação dos instrumentos internacionais de direitos humanos.

Destarte, diante do contexto latino-americano, o termo “Asilo”, em sentido amplo, abrange situações de Asilo Territorial, Asilo Diplomático e o Refúgio propriamente dito. Nas duas primeiras hipóteses o asilo é concedido pelo Chefe do Executivo com fundamento em perseguição política que deve ser atual. Os tratados regionais que tratam da matéria permitem a concessão do Asilo mesmo quando o solicitante não se encontre no território do país

²⁶ Tradução livre do trecho “es una institución em virtud de la cual se protege individuos cuya vida o libertad se encuentran amenazadas o em peligro, por actos de persecución o violencia derivados de acciones u omisiones de un Estado”, extraído do Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, DIEH, “El Asilo y su relación com crímenes internacionales (20 de outubro de 200°), OEA/SER./LQVII.111, doc.20.

receptor, correspondendo à figura do asilo diplomático. Neste caso, a proteção seria realizada na embaixada ou em área militar do Estado acolhedor.

No tratamento jurídico dado à matéria, observa-se que na concessão do instituto de asilo há grande discricionariedade, apresentando maior força os argumentos político-ideológicos e interesses de política externa do que os fundamentos humanitários.

Carvalho Ramos (2011, p. 42) apresentou uma análise profunda e crítica sobre as razões para a convivência dos dois institutos no Brasil:

Assim, a manutenção da separação entre os dois institutos no Brasil tem explicação pragmática, que vai além do tradicional apelo a ser o asilo um costume latino-americano: na realidade, o asilo político é uma “carta na manga” da diplomacia brasileira, que pode ser usada com flexibilidade ímpar inclusive nas Missões Diplomáticas fora do território nacional. Com efeito, a flexibilidade do asilo, fruto da ausência – proposital – de regulamentação mais precisa (quer interna quer internacionalmente), permite sua concessão de modo rápido e sem maior fundamentação (bastaria a nebulosa afirmação da Chefia do Estado de possível “perseguição política”). Por outro lado, o instituto de refúgio no qual atuam órgãos especializados (CONARE e ACNUR) é também útil para a diplomacia brasileira, quando esta não quer usar a “carta” do asilo para não gerar nenhum constrangimento com o Estado pretensamente perseguidor, preferindo transferir o ônus do reconhecimento da perseguição política a um órgão técnico, de procedimento regrado e com dever de fundamentação.

De fato, as palavras do autor podem ser comprovadas a partir da análise do caso de concessão de asilo ao senador boliviano Roger Pinto Molina. Alegando ser vítima de perseguição por razões políticas, o senador boliviano apresentou pedido de asilo na embaixada brasileira em La Paz, o que foi deferido pelo governo brasileiro.

Por se tratar de pedido de asilo diplomático, o asilado deveria permanecer na embaixada brasileira (considerada extensão do território nacional brasileiro na Bolívia), até a expedição de um salvo conduto pelo governo boliviano, para que o asilado pudesse viajar para o Brasil, em segurança, e, então, requerer o asilo territorial no Brasil. Contudo, a despeito do Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideu (1939) que reconhece o direito dos Estados em conceder o asilo, a Bolívia não autorizou a saída do senador do país, sob o fundamento de que, mesmo diante da concessão de asilo diplomático pela autoridade brasileira, não seria dada autorização para que o cidadão boliviano saísse do país em virtude de que o mesmo objetiva se furtar de ações judiciais que tramitavam normalmente.

Diante do impasse diplomático e político, o fato é que o Senador Molina conseguiu fugir de seu país de origem e adentrou no Brasil, formulou pedido de refúgio e não de asilo territorial, como era esperado.

No caso em análise, sem adentrar no mérito da decisão do governo brasileiro que, fundamentada no artigo 4º da Constituição Federal e nas normas do direito internacional latino-americano, decidiu conceder o asilo, o que se observa é o forte envolvimento de questões político-ideológicas na decisão, ao contrário do refúgio, cujo reconhecimento é fundado em razões eminentemente técnicas, por um órgão com composição democrática e tripartite, conforme pode ser observado no próximo tópico.

A coexistência dos institutos asilo e refúgio foi bastante importante para proteção da pessoa humana entre as décadas de 70 e 80 no sistema regional e apresenta-se ainda útil atualmente.

O Brasil quando ratificou a Convenção para Refugiados (1951), manteve a reserva geográfica como mencionado anteriormente, assim, apenas as pessoas oriundas do continente europeu poderiam ser consideradas refugiadas no país. O levantamento da reserva geográfica só ocorreu em 1989, por meio do Decreto nº 98.602. Assim, nas décadas de 70 e 80, observou-se aumento do número de pessoas que migravam para o Brasil em busca de proteção em razão de perseguição política, decorrente de regimes ditatoriais e golpes de Estado na América Latina e na América Central. Portanto, diante da reserva geográfica, o acolhimento dessas pessoas no Brasil somente era possível por meio da concessão de “instituto de asilo” com fundamento nos costumes internacionais e tratados regionais sobre o tema.

É certo que a ampliação da definição de refugiado com a abertura das reservas temporal e geográfica, é um dos fatores que tem impulsionado as pessoas vítimas de perseguição a requererem o reconhecimento da situação de refúgio e não a concessão do tradicional asilo, uma vez que o primeiro é considerado direito da vítima, cujo reconhecimento depende de decisão de caráter eminentemente técnico; enquanto que a concessão do tradicional asilo na América Latina é ato discricionário do Estado.

Contudo, a Convenção para Refugiados não abarca todas as pessoas que necessitam de proteção em razão de perseguição em seu país de origem ou residência habitual, uma vez que no conceito de refugiado exige-se que o solicitante esteja fora do seu Estado. Assim, a vigência em paralelo dos dois regimes, no Brasil, ainda se mostra de grande utilidade para a proteção, todavia, se reconhece a necessidade de desenvolver instrumentos capazes de reduzir a influência política ao mínimo possível, uma vez que tanto o asilo como o refúgio devem ser reconhecidos como direito do indivíduo à proteção e, em qualquer caso, deve ser observado o princípio *non-refoulement*.

Nesse sentido, a Corte Interamericana dos Direitos Humanos emitiu Parecer Consultivo nº 21/2014, de 19 de agosto de 2014, solicitado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, no qual reconhece a existência dos dois regimes de proteção e esclarece que o termo “asilo”, constante na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)²⁷, é feita pela acepção geral do termo, constituindo o direito de indivíduos de receber proteção em um Estado diverso de sua origem²⁸.

3.2 Elementos da caracterização da situação de refúgio na Lei nº 9.474/97

3.2.1 Motivos clássicos para reconhecimento da situação de refúgio e elemento perseguição

A Lei nº 9.474/97²⁹ foi resultado da evolução do sistema de refúgio no plano internacional e, no âmbito interno, decorreu diretamente do Plano Nacional de Direitos Humanos de 1996 que previa a necessidade de implantação de políticas públicas de direitos humanos no país, inserindo o tema dos refugiados como parte mais amplo dos direitos humanos na agenda política brasileira.

Como já mencionado anteriormente, segundo o texto da Convenção de Genebra sobre Estatuto dos Refugiados de 1951, consideram-se refugiados as pessoas que temendo ser perseguidas por motivos de raça, religião nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país da sua nacionalidade e que não podem ou, em virtude desse temor, não querem valer-se da proteção desse país, ou que, se não têm nacionalidade³⁰ e se encontram fora do país no qual tinham residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não podem ou, devido ao referido temor, não querem voltar a ele.

²⁷ “Art. 22. Direito de circulação e de residências [...].

7. toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.”

²⁸ Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

²⁹ O texto legal foi organizado da seguinte maneira: o primeiro título trata dos aspectos que caracterizam o sistema de refugiado e seu estatuto (conceito, extensão, exclusão e condição de refugiado); o segundo título trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o terceiro título trata do Comitê Nacional para os Refugiados (composição e funções); o quarto título trata do procedimento de refúgio (e suas fases); o quinto título trata dos efeitos do reconhecimento do estatuto de refugiado sobre a extradição e a expulsão; o sexto título trata da cessação e perda da condição de refugiado; o sétimo título trata das soluções duráveis cessão e perda da condição de (reapatriamento, integração local e reassentamento); e o oitavo título traz disposições finais (BRASIL, 2010).

³⁰ Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

O texto convencional foi ratificado pelo Brasil em 15 de julho de 1952, porém somente em 15 de novembro de 1960, o instrumento de ratificação foi depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas. E, por meio do decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 passou a integrar formalmente o ordenamento jurídico brasileiro.

Apesar de haver ratificado a Convenção de Genebra (1951), o Brasil não tinha um sistema jurídico interno que regulasse a situação de refúgio, contando apenas com a tradicional possibilidade e concessão de asilo baseada em costumes na América Latina e em tratados específicos. Ainda a condição jurídica do asilado era regulada pelo anacrônico estatuto do estrangeiro, evidenciando a necessidade de se criar um sistema de proteção adequado para proteção dos refugiados.³¹

Somente a partir da instauração de uma nova ordem constitucional, pautada na prevalência dos direitos humanos e no asilo político como princípios das relações internacionais, é que o Brasil apresentou um ambiente propício para elaboração de uma lei nacional sobre refúgio e, diante das tratativas do ACNUR e pressão da sociedade civil, aprovou-se o texto da Lei nº 9.474/97.

No mencionado dispositivo legal, o legislador ordinário formulou o conceito de refúgio com o fim de abarcar nos seus incisos I e II, do artigo 1º, as pessoas que “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”, bem como as pessoas que “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”, portanto, estabelecendo como elementos da definição de refúgio os motivos clássicos adotados pela Convenção de 1951 e Protocolo de 67.

Ademais, inspirado na definição ampliada de refugiado constante na Declaração de Cartagena, no inciso III, incluiu a grave e generalizada violação de direitos humanos como fundamento para reconhecimento da situação de refúgio.

Destarte, o conceito de refúgio envolve uma complexa relação entre Estados soberanos (notadamente Estado de origem, de destino e de passagem) e o indivíduo que é forçado a abandonar o país de sua nacionalidade em busca de proteção internacional, por isso a caracterização da situação de refúgio depende da comprovação da situação de

³¹ Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1989. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

vulnerabilidade do migrante. É o reconhecimento da situação de refúgio que vincula o Estado receptor a garantir proteção à pessoa que não possui vínculo de nacionalidade.

É nesse sentido que se pode afirmar que a definição de refugiados decorre da relação com o próprio Estado e com os conceitos relacionados à soberania, cidadania e território. A própria existência de sistema estatal, fundado na soberania, é o que torna inteligível a categoria de refugiados e solicitantes de refúgio. Por outro lado, a atuação estatal vinculada à atividade de proteger, incluir e excluir essas pessoas é o que faz reafirmar a própria soberania e seu sistema estatal que reproduz essa relação (HADDAD, 2008).

Examinado o texto legal, observa-se que o fundado temor de perseguição é essencial para caracterizar a situação de refúgio, envolvendo, portanto, elementos de ordem objetiva e subjetiva na definição. A palavra temor expressa sentimento do indivíduo correspondente ao medo, receio, que, por depender da percepção individual da situação de fato por cada pessoa, representa um elemento subjetivo da definição, variável segundo a personalidade, idade, condição psicológica, crença e história de vida da pessoa.

Porém exige-se que o receio ou temor seja fundado, ou seja, que decorra de circunstâncias verificáveis, na esfera objetiva do fundado temor. Assim, o critério objetivo é verificável na medida em que se compara a situação objetiva do país de origem daquele que pede proteção com a situação relatada por esse como base de sua solicitação de refúgio.

Outra circunstância que deve ser analisada no conceito de refúgio é que o temor de perseguição pode atingir um determinado grupo de pessoas ou atingir pessoas isoladamente. A expressão temor de perseguição abarca situações em que há possibilidade da ocorrência de circunstâncias prévias que não chegaram a atingir o solicitante de refúgio, mas que apresenta sérios riscos de que esta ocorrerá (ACNUR, 2013). Porém não se aplica o instituto do refúgio para aqueles indivíduos cujo temor de retorno ao país envolva apenas situação de mera conveniência.

Com efeito, extrai-se do conceito clássico de refúgio que o objetivo da Convenção de Genebra de 1951 e, em igual sentido a lei nacional, foi de proteger as pessoas vítimas de atos de discriminação materializados em perseguição. O ato de perseguição pode se materializar das mais diversas formas, podendo ser praticado diretamente pelo Estado, através de seus agentes públicos, ou por particular, quando restar evidenciado que o Estado falhou em garantir proteção ao seu nacional (LEITE, 2014).

Como já mencionado, os refugiados integram a categoria de migrantes forçados, de forma que, transpor as fronteiras de seu país, não é uma questão de conveniência por

motivos pessoais, mais sim condição necessária à sobrevivência do migrante, é o que se extrai da expressão “fundado temor de perseguição” expressa na Lei nº 9.474/97.

Além da adequada aplicação da expressão “fundado temor de perseguição”, para obter o reconhecimento do *status* de refugiado é necessário que a perseguição decorra de um dos cinco motivos previstos internacionalmente, quais sejam, raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a um grupo social.

Como anota Jubilut (2007), os cinco motivos previstos universalmente na definição de refugiados decorrem do direito à liberdade. A garantia de proteção pela comunidade contra atos de perseguição ou discriminação com fundamento em um desses motivos assegura a todas as pessoas a liberdade de expressão política, liberdade de associação e o livre pertencimento a grupo social, raça ou nacionalidade.

De fato, a análise do contexto histórico que antecedeu à celebração da Convenção de Genebra para Refugiado (1951) demonstra que a busca de homogeneidade foi um grande propulsor do deslocamento forçado de milhares de refugiados no continente europeu, resultado dos mais diversos atos discriminatórios praticados por Estados em detrimento de uma minoria.

No período após a segunda guerra, a comunidade internacional observou que os principais motivos utilizados para justificar discriminações decorriam da origem, ou seja, a nacionalidade e a raça, também, resultou em perseguição o fato de as pessoas expressarem sua opinião e crença religiosa. Mesmo sendo os motivos predominantes que resultaram em perseguições, outros já podiam ser percebidos como o gênero e a opção sexual.

Para evitar exceções anômalas em detrimento da proteção, a legislação brasileira adotou o critério de pertencimento a determinado grupo social, abarcando, assim, situações como as vítimas de perseguição em razão do gênero ou opção sexual, que de outro modo estariam excluídas da proteção.

[...] a definição de grupo social não é precisa, e sua inclusão no elenco dos motivos de concessão de refúgios visou exatamente a essa imprecisão; percebeu-se que nenhuma definição taxativa, de que é, ou não, refugiado abarcaria todos os indivíduos, em todas as épocas, que necessitassem dessa proteção, mas, ao mesmo tempo, verificou-se a indispensabilidade de uma positivação internacional que objetivasse a aplicação homogênea do instituto, sendo, portanto, necessário o estabelecimento de critérios. (JUBILUT, 2007, p. 132)

Desse modo, justificativas discriminatórias que resultem em perseguição de indivíduos com violação do direito à vida e à liberdade, devem ser abarcadas pela situação de refúgio. Assim, os cinco motivos clássicos da perseguição expressos na convenção e na Lei nº

9.474/97 não são taxativos. O fundado temor de perseguição decorrente de outros motivos que não estejam expressamente previstos no conceito de refugiado devem ser considerados, sempre que esteja demonstrada violação da liberdade ou da vida decorrente de ato discriminatório.

Além da existência de temor de perseguição decorrente dos motivos acima assinalados, para que reste caracterizada a situação de refúgio é necessário que o indivíduo tenha ultrapassado a fronteira de seu país e esteja sob jurisdição do Estado brasileiro. A exigência de que o refugiado esteja no território brasileiro como critério para reconhecer decorre do exercício da soberania dos Estados sobre seus territórios, uma vez que estando o refugiado em outro país, o Brasil não dispõe de instrumentos jurídicos para garantir proteção.

Destarte, mesmo que seja vítima de perseguição pelos motivos clássicos da Convenção de 1951, ou mesmo quando é obrigado a migrar em decorrência de graves e generalizadas violações de direitos humanos decorrentes de conflitos religiosos, raciais, étnicos, para que o indivíduo obtenha o *status* de refugiado, que é o vínculo jurídico-político que garante proteção a esses migrantes no âmbito internacional e interno, é necessário que esteja sob a jurisdição do seu Estado receptor.

Ocorre que os deslocados internos, também, são obrigados a abandonarem seus lares por razões de perseguição, e, neste caso, o que os diferencia dos refugiados é que nem todos têm a possibilidade de deixar o seu país, o que se demonstra a grande vulnerabilidade deste grupo, especialmente, quando o agente perseguidor é o seu próprio Estado, o que demonstra a insuficiência da proteção para este grupo de migrantes.

Ainda que o país acolhedor não possa executar atos materiais destinados a garantir proteção do solicitante de refúgio já que o indivíduo não conseguiu transpor as fronteiras de seu país, é possível o reconhecimento da situação de perseguição e desenvolver instrumentos jurídicos que permitam a concessão de refúgio em embaixadas, a exemplo do que ocorre no sistema do asilo na América Latina.

3.2.2 Grave e generalizada violação de direitos humanos como fundamento para reconhecimento da situação de refúgio

Aos motivos clássicos previstos na Convenção para Refugiados de 1951, a legislação brasileira acrescentou a razão de grave e generalizada violação de direitos humanos, como motivo que autoriza o reconhecimento da situação de refúgio para a pessoa

vítima de deslocamento forçado, assim, o Brasil avançou, em termos de proteção, adotando um conceito aplicado de refúgio inspirado na Declaração de Cartagena de 1984.

A existência de conflitos armados que culminam no deslocamento massivo de pessoas no continente americano, consta como o fundamento dos trabalhos preparatórios da Declaração de Cartagena, que inspirada em instrumentos regionais de proteção dos direitos humanos da União Africana³², recomendou aos países a adoção do conceito ampliado de refugiado de forma a abarcar as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública:

[...] se torna necessário encarar a extensão do conceito de refúgio tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (art. 1º, parágrafo 2º) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.³³

O Brasil teve reconhecido seu pioneirismo no âmbito internacional por ser o primeiro país da América do Sul a construir um sistema de refúgio inspirado na Declaração de Cartagena, adotando a definição ampliada de refugiados para incluir as vítimas de grave e generalizada violação de direitos humanos, influenciando, inclusive, legislações internas de outros países do MERCOSUL, como Paraguai e Argentina, a adoção de conceito equivalente.

O conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos não foi pensado para abarcar migrantes econômicos no conceito de refugiados, ainda que a extrema pobreza represente uma situação de grave violação de direitos humanos, a finalidade do mencionado dispositivo legal era identificar situações em que o conflito generalizado expressa uma dinâmica de violência em que a proteção do Estado desaparece, dispensado, para o reconhecimento da situação de refúgio, o vínculo individual e específico de perseguição.

Em estudo sobre o reconhecimento do refúgio no Brasil, Leão (2010, p. 89) anota que vários são os casos em que o CONARE tem declarado a situação de refúgio com fundamento no inciso 3º, do artigo 1º, da Lei nº 9.474/97, reconhecendo a existência de grave

³² Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos.

³³ Cláusula terceira, da Declaração de Cartagena.

e generalizada violação de direitos humanos quando vislumbra a presença das seguintes condições:

1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Contudo a aplicação da grave e generalizada violação dos direitos humanos como critério para reconhecimento da situação de refúgio não tem aplicação universal, já que está prevista apenas em instrumentos regionais. Outrossim, considerando a ausência de caráter vinculante para os Estados, já que não se trata de instrumento convencional, tem atuado como um instrumento inspirador dos países na elaboração da legislação interna.

3.2.3 Cláusulas de exclusão da situação de refúgio

Há condições que descaracterizam a situação de refúgio, mesmo diante de um fundado temor de perseguição vivenciado pelo solicitante, é que a Convenção de Genebra para Refugiados de 1951 prevê que o *status* de refúgio não contempla pessoas que já desfrutem de proteção dentro de um sistema de proteção específico ou porque o indivíduo praticou atos contrários aos fins de princípios da ONU.

Às hipóteses previstas no texto da Convenção de 1951, o legislador brasileiro acrescentou a impossibilidade de concessão de refúgio quando o solicitante tenha cometido crimes expressamente previstos no texto da lei. Dessa forma, o artigo 3º do Estatuto do Refugiado prevê:

Art. 3º. Não se beneficiarão da condição de refugiados os indivíduos que:
 I- já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR;
 II- sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;
 III- tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;
 IV- sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

As hipóteses previstas nos incisos I, II e III foram extraídas do texto da Convenção de 1951. No primeiro, o objetivo da convenção foi excluir do âmbito de atuação as pessoas que já vinham sendo assistidas por outros órgãos da ONU, como é o caso dos refugiados no oriente médio que se encontram sob a proteção da UNRWA (*United Nations Refugee Works Agency for Palestinian Refugees*).

Dessa forma, no âmbito internacional, há fundamento para a exclusão da situação de refúgio para estas pessoas, uma vez que já estando sendo assistidas por um organismo que tem atuação semelhante no âmbito da ONU, não faria sentido incluí-las na proteção do ACNUR. Todavia, no âmbito interno, a exclusão se mostra desarrazoável, já que o Brasil deve receber e conceder *status* de refugiado a todas as pessoas que se enquadrem na definição legal, sem que haja justificativa razoável para restringir o conceito apenas para as pessoas que estão sendo protegidas pelo ACNUR.

Na prática, o CONARE não tem reconhecido eficácia ao mencionado dispositivo legal, como se observa no recebimento de grupo de palestinos que se encontravam no campo de refugiados da Jordânia, fronteira com o Iraque, que estavam sob a proteção da UNRWA. Destarte, mesmo tratando-se de um grupo de pessoas que estavam sob proteção de uma instituição da ONU que não o ACNUR, o Brasil recebeu o grupo de palestino, aplicando-lhe a proteção prevista na Lei nº 9.474/97.

Em relação ao inciso II, ficam excluídas da proteção as pessoas que sejam residentes no território nacional e “tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro”, portanto, se refere aos próprios nacionais do Brasil, o que é uma decorrência lógica do próprio sistema de refúgio, que reconhece como fundamento da situação de refúgio a vulnerabilidade do indivíduo por não poder contar com a proteção do seu Estado, decorrente do vínculo jurídico-político da nacionalidade.

Destarte, o mencionado dispositivo legal é dispensável, já que está contido no próprio conceito de refugiado previsto no artigo 1º da Lei nº 9.474/97. Contudo, apesar de não constar no texto legal, deveriam ter sido excluídos do conceito de refugiados aqueles indivíduos que recebem tratamento idêntico ao dispensado aos nacionais no país acolhedor. Por isso não se reconhece situação de vulnerabilidade, de forma que não deveria se caracterizar situação de refúgio o fato de indivíduos originários de países de língua portuguesa e que residam no Brasil por, pelo menos um ano, sofrerem perseguição no país de sua nacionalidade originária, já que dispõem da possibilidade de adquirir nacionalidade brasileira.

Partindo ainda da possibilidade de proteção avançada através da naturalização, a cláusula de exclusão deveria ser aplicada aos estrangeiros de outras nacionalidades que

preenchem condições para requerer naturalização, já que o texto constitucional prevê a possibilidade das pessoas nessas condições requererem a naturalização brasileira³⁴, contudo, diante da ausência de previsão legal, deve ser aplicado o sistema de refúgio aos estrangeiros residentes no Brasil, que sejam vítimas de perseguição no seu país de origem, ainda que preencham os requisitos legais para naturalização, já que apenas os nacionais foram abarcados nas cláusulas de exclusão.

Também estão incluídos na cláusula de exclusão de refúgio os indivíduos que tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos de terrorismo ou tráfico de drogas ou que tenham praticado atos contrários à paz, integração internacional e proteção de população vulnerável, que constituem fins e princípios da ONU.

No mais, o refúgio é um instituto que garante o direito à vida e à liberdade decorrente de compromissos internacionais e da própria Constituição Federal. Diversos são os motivos que podem ensejar em fundado temor de perseguição, e as cláusulas de exclusão da situação de refúgio devem ser interpretadas restritivamente.

A análise individual à luz de todas as circunstâncias do caso concreto é imprescindível para que se possa conceder proteção àquele que preenche os requisitos e excluir as pessoas que não se enquadram na definição.

Por tal razão, crê-se que, na hipótese de haver dúvida sobre o preenchimento dos requisitos para o reconhecimento da situação de refúgio, deve o Comitê não relutar e aplicar o princípio do *in dubio pro refugiado*. É isso que se mostra a seguir.

3.3 O processo de reconhecimento do *status* de refugiado e seus desafios

Antes de iniciar este tópico, que tem como objetivo estudar as normas brasileiras que tratam do acesso ao sistema de refúgio, é importante ter em mente que o que leva uma pessoa a estar no estado de refugiado é o temor de perseguição em decorrência de razões políticas, religiosas, nacionalidade, raça, ou pertencimento a um grupo social. A situação de

³⁴ “Art. 14. São brasileiros:

[...]

II. Naturalizados:

a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
b) os estrangeiros, de qualquer nacionalidade residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.” (BRASIL, 1988, *online*)

refúgio vem e afeta qualquer pessoa, independente da classe econômica, política ou social do indivíduo, o qual busca proteção em Estado que não o seu e origem ou residência habitual.

É bastante desafiadora, num contexto de fluxos mistos de migrações, a tarefa de descortinar as reais causas que levaram uma pessoa a migrar, porque o refugiado não tem cara, origem, nacionalidade, profissão, estado social, não é, necessariamente, uma pessoa que atravessou oceanos em *boatpeople*, nem indivíduos provenientes de Estados em guerra, antes de tudo, é uma pessoa, com uma história específica de perseguição, na qual não cabe generalizações, preconceitos ou estereótipos, que busca proteção além das fronteiras nacionais.

O Brasil possui apenas 8.863 refugiados reconhecidos, de 79 nacionalidades distintas, todavia, o número total de solicitações de refúgio aumentou mais de 2,868%, no período de 2010 a 2015³⁵, o que vem a demonstrar a importância e atualidade da temática dos refugiados.

A avaliação, instrução, colheita de informações sobre os casos individuais é, portanto, o meio adequado para se identificar os casos em que se deve aplicar o instituto de refúgio, sob pena de ser negada proteção àqueles que, a despeito de serem oriundos de países considerados como livres de conflitos políticos e guerras internas, sofrem problemas políticos ou religiosos severos, ou até mesmo, problemas graves de liberdade, como a identidade de gênero. A proteção dessas pessoas somente é possível através da atribuição de um *status* jurídico de refugiado que declara uma realidade, a qual precisa ser apurada individualmente. Cada pessoa que é obrigada a fugir de seu país tem sua própria história, na qual apresenta as causas que a levaram a migrar, cabendo aos países membros da Convenção para Refugiados estabelecer procedimento específico para acesso ao refúgio, nesse sentido o papel do processo é fundamental para conceder a proteção do *status* de refúgio àquele que precisa e afaste do conceito o indivíduo que não preenche, o qual continua a contar com a proteção complementar contida em diversos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

A partir da Lei nº 9.474/97, a decisão sobre o processo de reconhecimento, da cessação e da perda da condição de refugiado passou a ser atribuição do CONARE, desenvolvida a partir de critérios eminentemente técnicos.

Apesar de o CONARE estar vinculado ao Ministério da Justiça e, por conseguinte ser órgão integrante do Poder Executivo, foi concebido como órgão colegiado, com estrutura

³⁵ Dados de abril/2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

tripartite e democrática, na medida em que está integrado por um representante do Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, do Departamento da Polícia Federal e de um representante da sociedade civil a partir da indicação de entidades não governamentais dedicadas a atividades de assistência e proteção aos refugiados no país³⁶. O ACNUR, por ser um organismo internacional, participa do Comitê apenas como membro convidado, sem direito a voto.

O acesso ao sistema de refúgio é regulado no âmbito interno pela Lei nº 9.474/97, pelo regimento interno do CONARE e por instruções normativas editadas pelo referido órgão, notadamente a resolução normativa Nº 18/2014-CONARE. O processo de refúgio tem início a partir da colheita das declarações do estrangeiro que busca proteção pela autoridade competente, contudo a externalização da vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado, seja escrita ou oral, é condição suficiente para garantir ao indivíduo o direito de não ser devolvido para o local em que sua vida ou liberdade possa estar em risco por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. A autoridade migratória deve oportunizar, ao estrangeiro que ingressar ao Brasil, a possibilidade de solicitar refúgio, é o que se observa da leitura desses dispositivos:

Art. 7º. O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabíveis.

[...].

Art. 17. O estrangeiro deverá apresenta-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

§1º. Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR – sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

³⁶ “Art. 14. O CONARE será constituído por:

I- um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II- um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III- um representante do Ministério do Trabalho;

IV- um representante do Ministério da Saúde;

V- um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI- um representante do Departamento da Polícia Federal;

VII- um representante de Organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, mas sem voto.”

O acesso ao procedimento de refúgio é universal e independe da prévia demonstração dos requisitos contidos no artigo 1º, da Lei nº 9.474/97. Configura-se, portanto, no direito de provocar o CONARE e obter um pronunciamento sobre o caso concreto posto a sua apreciação. Sobre esse aspecto, Leite (2014) destacou que a lei brasileira garante o direito de não devolução ao estrangeiro buscador de refúgio, mesmo antes da instauração do processo destinado ao reconhecimento da situação de refugiado e independente da regularidade de sua situação migratória e do momento em que ingressou no Brasil. O único requisito estabelecido pela legislação para o exercício deste direito subjetivo é uma manifestação oral ou escrita sobre sua vontade de solicitar o reconhecimento como refugiado.

Embora a legislação brasileira não especifique qual a autoridade competente para quem o estrangeiro deve apresentar, pessoalmente ou por meio de procurador, a sua solicitação de refúgio, a Resolução Normativa do CONARE nº 18/2014 definiu ser esta uma atribuição da Polícia Federal, a quem caberia inclusive proceder à oitiva do solicitante com o fim de colher informações complementares³⁷.

Já na deflagração do processo de solicitação de refúgio, alguns problemas são observados que dificultam ou impedem o acesso. Inicialmente, a Lei nº 9474/97 previu o desempenho de funções por alguns atores, como os intérpretes, essenciais para apoiar a comunicação e tradutores para auxiliar no preenchimento de documentos pelos solicitantes de refúgio³⁸. Contudo nem a Polícia Federal nem o CONARE possuem em seus quadros tradutores com a atribuição de auxiliar na compreensão dos relatos e da necessidade de proteção buscada pelo estrangeiro, sendo este fato um grande limitador do processo.

O formulário de solicitação de refúgio está disponível no website do Ministério da Justiça em apenas quatro idiomas: português, inglês, francês e espanhol³⁹, contudo o CONARE tem recebido solicitações de refúgios de pessoas oriundas de mais de 79 nacionalidades, com predominância atual de pessoas que têm como língua materna o árabe,

³⁷ RN-CONARE 18/2014, art. 1º “O estrangeiro que se encontre em território nacional e que desejar pedir refúgio ao Governo brasileiro deverá dirigir-se, pessoalmente ou por meio de seu procurador ou representante legal, a qualquer Unidade da Polícia Federal, onde receberá e/ou entregará preenchido o Termo de Solicitação de Refúgio.”

³⁸ “Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art. 20 O registro de declaração e supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.”

³⁹ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

como nos casos dos sírios, libaneses e palestinos, o que demonstra a dificuldade de acesso ao refúgio para essas pessoas, notadamente diante da ausência de um tradutor.

Destaca-se ainda que o estrangeiro, em geral, não conhece a legislação doméstica do Brasil, ao externalizar a situação que o impede de retornar ao seu país em virtude de perseguição odiosa, deve o agente de imigração fornecer informação sobre a possibilidade de solicitar refúgio, porém a ausência de interprete em região de fronteira (aeroportos internacionais, portos e divisas) dificulta ou impede a comunicação do estrangeiro e do agente de imigração, resultando na deportação do indivíduo para a fronteira do território em que sua vida ou liberdade está ameaçada.

A proteção às pessoas que sofrem perseguição, e, por isso, necessitam do reconhecimento do *status* de refugiado, o qual reconhece e declara essa realidade, precisa ser apurada individualmente, não sendo possível a realização de uma análise *prima facie* pelos agentes responsáveis por colher as declarações.

Não há dispositivo legal que autorize a Polícia Federal a decidir sobre pedidos de refúgios nem a atuar de forma seletiva nas fronteiras, contudo, os agentes de migração têm-se utilizado do disposto no artigo 7º, § 2º, da Lei nº 9.474/97⁴⁰ para impedir o acesso de indivíduos ao sistema de refúgio.

A excessiva abertura do citado dispositivo, que enseja grande discricionariedade do conceito “perigoso para o Brasil” e diante das graves consequências de sua aplicação, por negar o próprio acesso ao procedimento, tem sido bastante criticado por doutrinadores, apontando inclusive sua inconstitucionalidade (LEITE, 2014).

É vago esse dispositivo, já que é difícil uma precisa identificação do que seja um refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil. Podemos avaliar que se trataria de uma peculiar situação onde uma pessoa já reconhecida como refugiada por outro país, em decisão polêmica, seja considerada perigosa ou poderia colocar o Brasil em risco com sua presença ou atuação. Pela peculiaridade da situação, não é aconselhável que a aplicação dessa exceção ao princípio do *non-refoulement* seja feita pela polícia federal na fronteira. Nesses casos, o policial deve dar imediato conhecimento da situação ao CONARE, que deverá decidir, de imediato – ainda que sob referendo de seus membros – quanto à admissão da pessoa no território nacional. Tudo isso com conhecimento pleno do ACNUR, que poderá auxiliar o governo brasileiro nesta avaliação. (LEITE, 2014, p. 145)

⁴⁰ “Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. [...]”

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.” (BRASIL, 1997, *online*).

Não há qualquer regulamentação sobre o conteúdo deste artigo, o certo é que o único órgão com poderes para deferir ou indeferir o pedido de refúgio, seja por não preenchimento dos requisitos legais por ausência do elemento perseguição ou por se encontrar presente causas de exclusão, é o CONARE, razão pela qual qualquer situação que enseje a inadmissão do processo de refúgio deve ser realizada pelo CONARE.

O Ministério da Justiça somente tem poder de decisão em sede de recurso, no caso de indeferimento do pedido de refúgio pelo CONARE. De acordo a Lei nº 9.474/97, à polícia federal foram atribuídas apenas funções relativas à instrução do procedimento, não lhe sendo outorgado poder de decisão.

Assiste razão a Carvalho Ramos (2010) quando afirma o solicitante de refúgio tem um direito de acolhimento para apreciação do seu pedido de refúgio que não pode sofrer triagens pela Polícia Federal quando atua como encarregada do controle das fronteiras, tal atuação além de representar uma usurpação da competência do CONARE, pode ensejar responsabilidade do Brasil perante a comunidade internacional, já que, em situações que a *prima facie* não se vislumbraria os requisitos para o refúgio, pode apresentar caso de fundado temor de o estrangeiro ser alvo de perseguição odiosa no seu país de origem, sendo vedada sua devolução.

Ao longo de pesquisa realizada especificamente sobre o processo de refúgio, Leite (2014) apontou diversos casos de exemplos concretos de violação do direito de acesso ao processo de refúgio, o que demonstra a incompatibilidade das funções exercidas pela Polícia Federal, relativas ao controle migratório e autoridade responsável pela instauração do procedimento de refúgio, onde sob o argumento de estar realizando o controle migratório nas fronteiras brasileiras, extrapola os limites de suas atribuições e passa a inadmitir o acesso de inúmeros estrangeiros ao sistema de refúgio.

- a) a decisão de agentes de fronteira no Acre em negar o acesso ao processo de DSR a dezenas de cidadãos haitianos, que foram rejeitados e mantidos em área de fronteiras;
- b) a decisão de agentes da PF no aeroporto de Guarulhos em não dar acesso a diversos estrangeiro inadmitidos no setor de imigração (e por isso retidos no “Conector”) a despeito da manifestação de que tais pessoas de que não poderiam voltar ou seriam mortas em seus países, aos argumentos de que estas pessoas não haviam solicitado expressamente o refúgio;
- c) a decisão de agentes da PF de Santos e Campinas e Sorocaba em condicionar a instauração de processos de DSR à comprovação documental de que os solicitantes tinham residência formal na circunscrição daquelas delegacias;
- d) a decisão de agentes da PF de São Paulo e Manaus em condicionar a instauração do processo de DSR por menores de 18 anos à prévia definição judicial de guardião para o menor;

e) a imposição de espera de semanas e meses em diversas cidades (como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília) para a instauração do processo de DSR; [...].

A consequência de não se dar acesso ao sistema de refúgio, além de representar violação da Convenção para Refugiados de 1951, também pode significar grave dano à vida e à liberdade do buscador de proteção.

Tem sido comum a negativa de acesso ao sistema de refúgio para os menores de 18 anos desacompanhados, exigindo-se a formalização da guarda para que o menor possa ter acesso ao processo de refúgio, conforme se observa na justificativa apresentada pelo Departamento da Polícia Federal:

O caso dos menores envolve várias situações: quando está totalmente desacompanhado, quando está acompanhado de um dos pais. Isso foi objeto de discussão das crianças do Mercosul desacompanhadas. Num primeiro momento, as pessoas estavam solicitando guarda provisória na justiça, mas a demanda ficou muito grande especialmente em São Paulo e a DPU consultou a possibilidade de fazer independente de guarda. A preocupação da polícia é sobre a possibilidade de sequestro internacional, porque já autorização de um dos pais, se é que tem os dois pais. Estado caso é mais tranquilo do que quando o menor não está acompanhado de nenhum dos genitores. Algumas vezes eles vêm num grupo de refugiados. Há notícias até de que viajam com menores porque acham que vão ter um tratamento mais rápido, mas vieram que não dá muito certo. A outra questão é o do Código Civil: se a pessoa é totalmente incapaz ela depende dos pais. É um impeditivo legal. Receber o pedido e enviar para o CONARE, é ele que tem que decidir, mas quem está pedindo por este menor, quem é esse alguém? É mais uma questão de saber quem pode representá-lo, além daquela outra sobre saber se o pai dele sabe que ele saiu. Tem também o problema de tráfico de seres humanos, tráfico de órgãos; é até uma segurança para a criança ter uma guarda, dá trabalho para o Poder Judiciário e para a defensoria, mas estes órgãos existem para isso mesmo. Isso é para dar o máximo de segurança para a criança. (Não há pedido antes de ter o representante legal?) sim, porque a pessoa não tem capacidade de acordo com a lei brasileira. (LEITE, 2014)

Destarte, a resistência encontrada em dar acesso ao processo de refúgio a todo estrangeiro que o solicitar mostra-se ilegal já que não está prevista na Convenção para Refugiados de 1951, nem na Lei nº 9.474/97, uma vez que a única condição necessária para o acesso ao processo de refúgio é a externalização de vontade do solicitante. Causa perplexidade a decisão que impede o acesso ao pedido de refúgio aos menores desacompanhados, notadamente porque a falta de capacidade jurídica não pode impedir o exercício do direito à proteção.

Como decorrência de guerras e conflitos internos, várias crianças são privadas do convívio de sua família, razão pela qual muitas atravessam as fronteiras de seus países desacompanhadas de seus pais ou responsáveis. Segundo dados do ACNUR, o que causa grave preocupação esta prática brasileira de negar ao menor acesso ao procedimento de

refúgio e representa violação do Estatuto para Refugiados de 1951 e da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989⁴¹, ambos os instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil.

Após iniciado o procedimento de refúgio, tem-se a fase de instrução com a colheita de informações sobre os casos individuais. A instrução do processo de refúgio é disciplina no Capítulo III, da Lei nº 9474/97, em um único artigo, que dispõe que a autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão⁴².

É durante a instrução que a declaração apresentada pelo solicitante de refúgio sofre um escrutínio de credibilidade, a partir das informações que se consegue obter do país de origem e, especialmente, da coerência encontrada na própria declaração do solicitante. A prova que se pretende produzir durante a instrução, significa a colheita do maior número de informações disponíveis sobre a alegada perseguição e seus fundamentos. Tratando-se de prova de fatos que ocorreram além das fronteiras do Brasil, cuja cooperação internacional com o país na maioria dos casos não é possível, pois o Estado representa o agente perseguidor, a declaração apresentada pelo buscador de refúgio sofrerá uma avaliação de credibilidade diante de contradições nas informações trazidas ao procedimento pelo interessado ou quando suas declarações não corresponderem ao que se consegue conhecer do país de origem. O agente de elegibilidade deve confrontar as informações acessíveis sobre o país de origem com as declarações prestadas pelo solicitante de refúgio.

A decisão de reconhecimento da situação de refúgio depende da comprovação de alguns fatos ou da obtenção de um convencimento em nível de verossimilhança sobre eles. Justifica-se a conclusão pelo indeferimento sempre que constatada a presença de cláusulas de exclusão da situação de refúgio ou quando não forem encontrados elementos sobre a elegibilidade.

⁴¹ “Art. 22.

1. Os Estados-partes adotarão medidas pertinentes para assegurar que a criança que tente obter a condição de refugiada, ou que seja considerada como refugiada de acordo com o direito e os procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, receba, tanto no caso de estar sozinha como acompanhada por seus pais ou por qualquer outra pessoa, a proteção e assistência humanitária adequada a fim de que possa usufruir dos direitos enunciados na presente Convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos ou de caráter humanitário nos quais os citados Estados sejam partes [...].”

⁴² “Capítulo III – da Instrução e do Relatório.

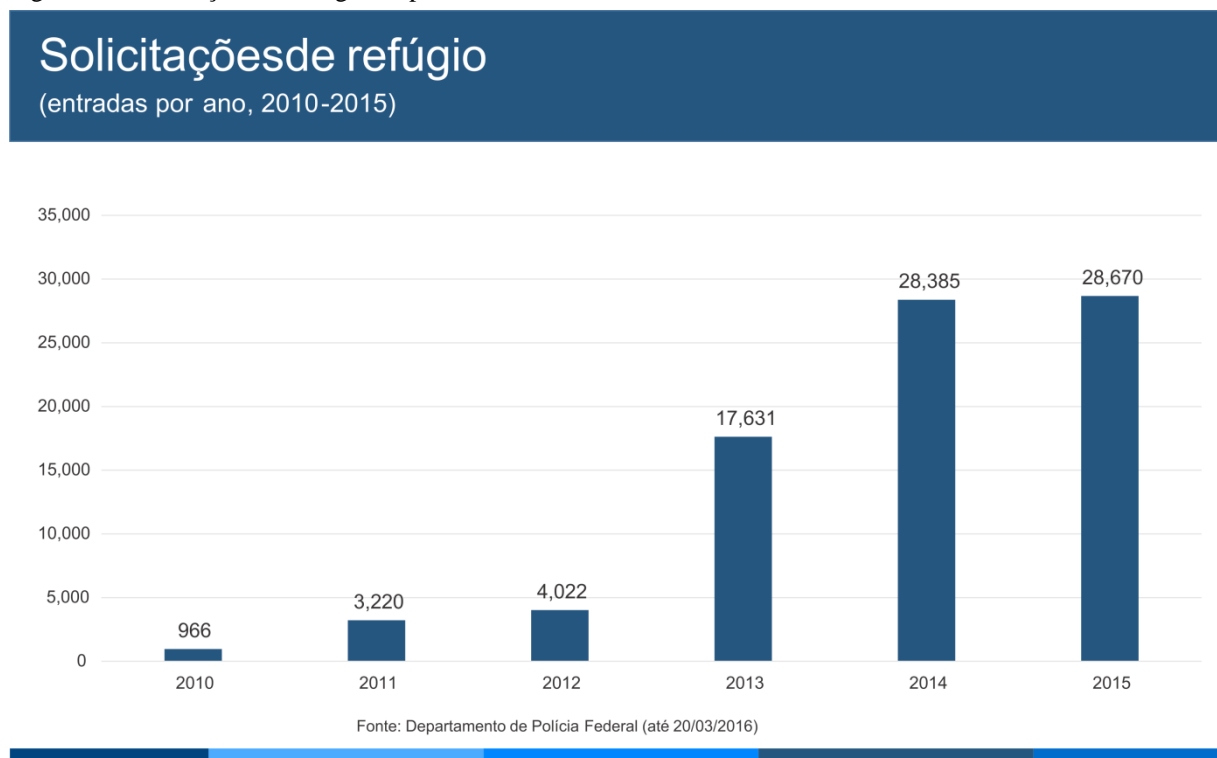
Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art. 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.”

Após a instrução, o procedimento de refúgio segue para decisão na Plenária pelos membros do CONARE, juntamente com a entrevista e parecer elaborado por advogado de organização da sociedade civil. A função exercida por membros do CONARE é reconhecida como relevante, todavia, não há previsão de remuneração para seus integrantes e o aumento excessivo do número de solicitações de refúgio não tem permitido uma análise individualizada dos casos. De fato, o procedimento de refúgio no Brasil foi pensado para uma situação em que se recebia, em média, 100 (cem) pedidos por ano. Todavia, nos últimos anos houve um elevado aumento nos pedidos de refúgio, decorrente da crise humanitária vivenciada na atualidade.

Figura 1 – Solicitações de refúgio no período de 2010 a 2015



Fonte: CONARE (2016, p. 3).

Para gestão do grande número de pedidos e como método de aceleração de julgamento, o CONARE tem se utilizado de supressão de fases ou do próprio procedimento, sob fundamento de se tratar de hipóteses manifestadamente fundadas ou infundadas de refúgio. O primeiro caso foi observado no segundo semestre de 2012, diante do agravamento dos conflitos na Síria e, por consequência, aumento do número de solicitações, o CONARE suprimiu a fase de entrevista e passou a julgar os pedidos formulados pelas pessoas de nacionalidade síria tão logo recebesse os documentos de instauração do pedido de refúgio.

Na hipótese dos Sírios, a concessão de refúgio foi realizada a partir do reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Síria decorrente de conflitos, nos termos do inciso III, artigo 1º, da Lei nº 9.474/97, já que, em conformidade com o espírito da Declaração de Cartagena, o Brasil adotou o conceito ampliado de refúgio, o que dispensa a realização de entrevista para comprovar o vínculo individual de perseguição. A supressão da fase de entrevista teve como intuito garantir uma proteção célere para os nacionais da Síria.

De outro lado, a supressão de fases do procedimento de refúgio, diante da incapacidade do CONARE de analisar todos os pedidos de refúgio, acabou resultando na negativa de proteção. Isso ocorreu em relação aos solicitantes de refúgio provenientes de países com baixa elegibilidade e sempre que tivessem recebido um parecer contrário ao deferimento do pedido apresentado por advogado de organização da sociedade civil, conforme resultado apresentado na pesquisa realizada por Leite (2014, p. 458):

Segundo, o que foi informado pelos funcionários do CONARE entrevistados ao longo da pesquisa, esta hipótese foi bastante utilizada da gestão da atual Coordenação-Geral do CONARE, como método de aceleração dos julgamentos, já que havia um grande passivo de processos aguardando julgamento. A dispensa da entrevista pelos agentes do CONARE em casos de opinião negativa originária de organização da sociedade civil, entretanto, seguia sendo utilizada até fins de 2014, quando se encerrou a pesquisa. A decisão sobre a dispensa da entrevista, nesses casos, é tomada pela Coordenação do CONARE.

A baixa taxa de elegibilidade e a existência de parecer negativo de advogado de organização da sociedade civil também teria sido um dos critérios para elaboração da lista dos 4482 processos encaminhados ao CNIg, ao final do ano de 2013.

Em relação aos haitianos, verificou-se não apenas a supressão de fases, mas do próprio procedimento de refúgio, já que, uma vez instaurado, seguia, de imediato, ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg):

Uma vez cadastrados os dados do solicitante haitiano e recebidas as informações da PF sobre a inexistência de “óbices” criminais, os dados do processo (e não os autos, fisicamente) são enviados ao CNIg, em grupos de cerca de duas centenas de casos. Em cumprimento da prévia concordância estabelecida sobre a matéria, em análise própria, o CNIg pronuncia-se pela concessão de autorização de residência permanente, fundada em razões humanitárias, e determina a publicação daquele grupo de nomes no Diário Oficial da União. Com isso, o Ministério da Justiça recebe a autorização para conceder definitivamente a autorização àquele grupo de pessoas, e providencia a publicação da concessão propriamente dita, também no DOU. A partir de então, as pessoas que tenham tido seus nomes publicados têm o prazo de 90 dias, “sob pena de caducidade”, para providenciar o seu registro junto à Polícia Federal (Lei 7189/1983, art. 7º). Quando a pessoa não tenha conhecido a publicação a tempo de providenciar a apresentação dos documentos para registro no prazo de 90 (noventa) dias, a Portaria n.03/2009, da Secretaria Nacional de Justiça autoriza que faça mais uma única vez um pedido de republicação da decisão dentro

de 90 (noventa) dias, contados do encerramento do prazo anterior, Neste caso, terá novamente 90 (noventa) dias a partir da nova publicação para apresentar o pedido de registro devidamente instruído com os documentos necessários, que são: passaporte original e cópia autenticada das folhas utilizadas, a cópia da publicação da autorização de residência feita pelo Ministério da Justiça, fotografia 3X4, bem como certidão de instrução consular ou certidão de nascimento autenticada pela representação consular do Brasil no país de origem e traduzida por tradutor juramentado. (LEITE, 2014, p. 306)

Assim, os pedidos de solicitantes de refúgios de pessoas provenientes do Haiti não chegam nem mesmo à instrução. A Resolução Normativa nº 13/2007 do CONARE, sem fundamento legal, firmou entendimento que, em razão de catástrofe ambiental que trouxe graves problemas econômicos para o país, não caracterizam nenhuma das causas de elegibilidade para o refúgio, de modo que apenas será concedido ao mesmo visto humanitário.

Ocorre que, além dos problemas ambientais e da grave crise econômica vivenciada pelos haitianos, agravada com o terremoto em 2010, o Haiti é um país com histórico de conflitos internos e instabilidade política. Dessa forma, ainda que seja evidenciada a baixa elegibilidade de pessoas de uma determinada nacionalidade, o ordenamento jurídico brasileiro não autoriza generalizações que resultem no indeferimento do pedido de refúgio, sem que seja dado o acesso ao procedimento, oportunidade para o buscador de proteção expor sua versão que deve ser confrontada com o que se tem de conhecimento sobre o país.

O tratamento dado à situação dos haitianos pelo CONARE representa grave violação ao compromisso internacional assumido pelo Brasil ao ratificar a Convenção para Refugiados de 1951 por retirar a salva guarda de proteção a todos os nacionais do Haiti, sem lhes dá a oportunidade de ver processado e julgado seu pedido. O *status* de residente permanente, concedido aos haitianos por meio de visto humanitário, não tem a salva guarda de proteção, na qual é reconhecido o direito de jamais ser deportado ou expulso para seu país de origem por ser considerado vítima de perseguição. Ainda não terão acesso às políticas públicas específicas para refugiados no Brasil.

Por fim, registro que a concessão de permanência definitiva aos reconhecidos como refugiados não acarreta perda ou cessação desta condição, já que as hipóteses de perda e cessação da situação de refúgio são previstas taxativamente na Lei nº 9.474/97 e é de atribuição do CONARE a realização do respectivo conhecimento⁴³. Para garantia de acesso ao sistema de refúgio e a um julgamento com base em critérios eminentemente técnicos, é

⁴³ Ver Resolução Normativa nº 10 CONARE, de setembro/2013.

importante garantir a possibilidade de acesso ao Poder Judiciário e instrumentos processuais que possam corrigir de plano a ameaça ou violação ao direito de refúgio, como se extrai da decisão abaixo.

Processo civil – agravo de instrumento – pedido de refúgio negado – concessão dos efeitos da antecipação da tutela – saída do país – ato suspenso. 1 – A agravante negou pedido realizado pelo agravado de permanência no país face ao perigo de vida que corre em seu país de origem (Congo) tendo em vista perseguição política. 2 – O juízo *a quo* concedeu os efeitos da antecipação da tutela para suspender o ato que determinou a saída do agravado do país. 3 – O solicitante que teve negado o reconhecimento da sua condição de refugiado estará sujeito à legislação de estrangeiro. No entanto, ele não será transferido para seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põe em risco sua vida, integridade física e liberdade (artigo 32). 4 – Discute-se matéria atinente à integridade física e o perigo de vida do agravado, bens jurídicos tutelados pelo nosso ordenamento jurídico, decorrentes do princípio da dignidade da pessoa humana, portanto prudente e razoável a concessão da tutela antecipada pelo juízo de 1º grau até que se possa exercer uma cognição exauriente sobre os fatos que compõe os autos. 5 – Agravo de instrumento improvido. (TRF-2 – AG 176314 RJ 2009.02.01.007065-4, Relator: Des. Federal Frederico Gueiros, j. 20/07/2009, Sexta Turma Especializada, DJU 31/07/2009)

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS NO BRASIL E SEUS DESAFIOS

4.1 Densificação do conceito de política pública

4.1.1 *Política pública como instrumento de realização de direitos*

No mundo contemporâneo é reconhecida a importância dos Estados Soberanos como local de desenvolvimento da personalidade humana, no qual o indivíduo encontra proteção concreta para a vida, para a liberdade e para a igualdade, realizando seu bem-estar, sendo esta a justificação filosófica para a existência do Estado. Nesse sentido, as palavras de Salgado (1996, p. 424):

A igualdade abstrata do direito, na pessoa, a desigualdade concreta da economia, no trabalho, tem no Estado a sua superação. A pessoa na esfera do Estado não será mais um sujeito abstrato de direitos, os quais correspondem ao dever de um sujeito de direito. A pessoa é o igual e o diferente. É o igual enquanto detentora da racionalidade, ou de direitos que lhe devem ser reconhecidos, não pelo outro indivíduo ou abstratamente na lei que protege a propriedade, mas universalmente, como sujeito, cuja liberdade constitui sua vida [...].

Completa-se o raciocínio com as lições de Saldanha (1987, p. 38):

O Estado liberal, teoricamente nascido do consentimento dos indivíduos, tinha por finalidade fazer valerem os direitos destes. Daí a necessidade de estabelecer os limites do poder, mais as relações entre este poder e aqueles direitos. Ou seja, o Estado existiria para garantir esses direitos.

Foi no constitucionalismo contemporâneo que se delineou a força normativa dos princípios constitucionais garantidores de direitos fundamentais, essenciais à materialização do direito à igualdade. Ao lado dos direitos civis e políticos, reconheceu-se que os direitos econômicos, sociais e culturais são essenciais para o desenvolvimento da personalidade humana.

Como assinala Dias Junior (2010), em qualquer agrupamento humano, desde os mais rudimentares até os mais evoluídos, existe um arcabouço de valores que são considerados indispensáveis ao convívio dos membros da comunidade, valores esses que guardam proteção mais ou menos eficiente na medida da importância que representam para os membros de determinado grupo social.

Os valores considerados mais caros para um Estado-nação contemporâneo estão normatizados em textos constitucionais, na medida em que expressam, segundo Sarlet (2007, p. 86), “decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade” e “os valores consensualmente reconhecidos no meio social” (p. 105), de onde se extrai o catálogo de direitos fundamentais.

A garantia de direitos fundamentais no texto constitucional fomentou a realização das atividades prestacionais pelo Estado. Destarte, para assegurar um extenso rol de direitos fundamentais⁴⁴, o Estado depende de um arcabouço normativo devidamente estruturado em intenso trabalho de formulação, promoção e implementação de políticas públicas.

Essa intrínseca relação entre os direitos fundamentais e a política pública é destacada por Bucci (2002). Para a autora, há uma correspondência entre a formulação de uma constituição dirigente e a ideia de concretização dos comandos constitucionais por meio de políticas públicas. Isso porque o enfoque das políticas públicas destaca o papel da administração pública na determinação e conformação material das leis e das decisões políticas a serem executadas em nível administrativo.

Assim, a política pública, além de significar “processo” ou conjunto de processo que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades para a definição dos interesses públicos, em outras palavras, como processo de definição dos fins da ação pública; também pode ser considerada como o “resultado” desse processo de decisão. Portanto é através da política pública que se possibilita a realização de direitos fundamentais assegurados em normas constitucionais.

Tratando do seu caráter polissêmico, Bucci (2002) anota que a expressão “política pública” envolve uma dimensão axiológica na qual se destacam os fins da ação governamental, envolvendo uma conotação valorativa, tanto na perspectiva de quem quer demonstrar racionalidade da ação governamental, como na perspectiva dos seus opositores, cujos questionamentos estariam voltados para coerência ou eficácia da ação governamental. Mas a autora reconhece a existência de uma dimensão prática que se encontra fundada na ideia de política pública como programa de ação governamental para um setor da sociedade ou espaço geográfico.

É na dimensão prática que se pretende estudar as políticas públicas para refugiados, dentro do espaço geográfico brasileiro, compreendendo a expressão política

⁴⁴ Entendemos que a desigualdade econômica e social brasileira faz com que o exercício da maioria dos direitos fundamentais dependa para sua realização de atividades prestacionais do Estado.

pública como o programa de ação governamental que se exprime, necessariamente, por meio de planos, que objetivam concretizar direitos assegurados no sistema normativo brasileiro em prol dos refugiados.

Há uma intrínseca relação entre a política de acolhimento no Estado receptor e sua política migratória. Mais ainda, as políticas públicas em prol dos refugiados se apresentam como resultado de uma complexa interação de diversos fatores sociais, culturais, políticos, demográfico e econômico, bem como de questões internacionais relacionadas diretamente com a política externa, regime, convenções e organizações internacionais.

Hammar (*apud* MOREIRA 2012, p. 41) concebe a política imigratória, enquanto política regulatória e a política em relação aos imigrantes, como duas partes distintas, porém inter-relacionadas:

É nesse sentido que o autor defende a necessária coexistência da política de controle das fronteiras e política pública de acolhimento para que se tenha uma consistente e efetiva política imigratória. Afinal, como acolher imigrantes sem prover medidas apropriadas que propiciem condições de vida satisfatórias após a entrada no território nacional. *Immigrant policy* deve ser tida, portanto, como desdobramento necessário da *regulation policy*, confirmando a *immigration policy* adotada pelo Estado-nação.

A complexidade da situação que envolve o sistema de refúgio e seu aspecto migratório, já demonstra a necessidade de coerência entre a política migratória, entendida aqui como política de acesso ao sistema de refúgio, adotada pelo país, por se tratar de migrantes internacionais forçados; e a política de acolhimento no país, empregando conceitos universais e princípios humanitários na definição de direitos e de suas respectivas políticas públicas.

A necessária relação entre política de controle de fronteiras e políticas públicas de acolhimento é explicada a partir dos fatores de econômicos, sociais, culturais, políticos, demográficos, religiosos, entre outros, que influenciam e justificam o exercício da soberania, em detrimento do direito de migrar. Por outro lado, a soberania estatal também é conformada por esses mesmos fatores, na medida em que representam interesses externos e internos do Estado-nação resultando, por conseguinte, na formulação das políticas de acolhimento no país receptor.

É dessa maneira que Moreira (2012, p. 44) explica a construção das políticas públicas no Brasil:

A influência internacional sobre a política relacionada aos refugiados adotada por um Estado também se faz notar a partir dos regimes internacionais. Os países pretendem projetar uma imagem positiva internacional, como generosos em questões humanitárias, fator que incide sobre suas respostas ao fluxo. A necessidade de assistência e tentativa de evitar publicidade negativa levam o país acolhedor a interagir com o regime internacional, que, por sua vez, pressiona o governo a implementar medidas que beneficiem os refugiados. Mas essa interação é acompanhada de contratendências, especialmente o direito de soberania, afastando a influência positiva do direito internacional. Nesse sentido, a pressão exercida pelo regime internacional (incluindo a organização internacional designada para os refugiados) não necessariamente se traduz em uma ação estatal, devido ao peso da soberania enquanto fundamento de suas decisões.

[...] a adoção de política relacionada aos refugiados constitui uma questão do contexto doméstico que abrange não apenas fatores políticos, mas também econômicos, sociais e culturais. A capacidade laboral de absorção do país molda as respostas aos fluxos, definida como condições econômicas e a receptividade por parte da comunidade receptora. A forma pela qual esta percebe os refugiados remete a elementos culturais, étnicos e religiosos e, ao mesmo tempo, relaciona-se com experiências históricas com fluxos anteriores.

Como se percebe, a questão relativa à política pública em prol dos refugiados emerge da relação entre o Estado e a Sociedade, abarcando questões internacionais e domésticas, num complexo sistema de influência recíproca, delineando a política de proteção a este grupo vulnerável, a partir de pressões de atores não estatais que influenciam na definição do conteúdo da política no âmbito interno.

O legislador constituinte brasileiro determinou que as relações internacionais da República Federativa do Brasil devem ser orientadas pela prevalência dos direitos humanos e concessão de asilo⁴⁵. Ainda o artigo 5º, §3º, da Carta Magna, reconheceu a supremacia dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, elevando-os à categoria de norma constitucional⁴⁶, o que demonstra que a opção legislativa brasileira foi por garantir uma ampla proteção aos indivíduos que se encontram sob sua jurisdição.

O Brasil é ainda signatário da Convenção para Refugiados de 1951, que foi recepcionada pelo Decreto Legislativo de 7 de julho de 1960, e do Protocolo de 67, que foi recepcionado pelo Decreto Legislativo 93, de 30 de novembro de 1971. Dentre os instrumentos de proteção dos direitos humanos de âmbito internacional, o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres, Convenção sobre os Direitos da Criança, Convenção

⁴⁵ Art. 4º, II e X, CF/88.

⁴⁶ “Art. 5º. [...]”

§3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, por três quintos dos votos dos respectivos membros serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).”

Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Física, Carta da Organização dos Estados Americanos, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem da OEA, Protocolo de San Salvador, entre outros instrumentos internacionais que complementam o arcabouço normativo de proteção dos refugiados que se encontrem sob a jurisdição do Estado brasileiro, diante da reconhecida indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

No contexto internacional, a crise humanitária dos refugiados e suas implicações para os direitos humanos têm sido objeto de preocupação no âmbito do sistema universal e dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos. A Agenda Habitat (1996) assinalou o papel relevante dos assentamentos humanos na realização dos direitos humanos, em particular, o direito humano à moradia adequada. A esse respeito, a Agenda Habitat formulou recomendações relativas à prevenção de expulsões, fomento dos centros de refúgio e o apoio prestado aos serviços básicos e às instalações de educação e saúde em favor das pessoas deslocadas internamente, refugiados e solicitantes de refúgio (CANÇADO TRINDADE, 1999).

4.1.2 Políticas públicas diretas e indiretas

Destarte, a política para refugiados é desenhada institucionalmente mediante a influência de múltiplos fatores (econômicos, sociais, históricos, culturais, entre outros) de origem interna e externa, que direcionam as opções legislativas e a formulação de ações e programas dos tomadores de decisão nas esferas do legislativo e executivo. Esse processo de construção e implementação de políticas públicas conta com a participação da sociedade civil, num primeiro momento exercendo pressão sobre as autoridades estatais competentes em direção a determinadas escolhas políticas, e, num segundo momento, implementando diretamente as políticas públicas, por meio de parcerias firmadas com Estado e Organizações Internacionais, voltadas a assegurar a realização de direitos (LEITE, 2014).

De fato, uma vez assegurados direitos aos refugiados pela Constituição Federal e legislação nacional, por meio de processos políticos, abre-se a necessidade de ter órgãos estatais devidamente estruturados, bem como estabelecer parcerias com outras instituições para atuação de forma complementar na implementação das políticas públicas que se desenvolvem institucionalmente.

Assim, políticas públicas são verdadeiros instrumentos da realização de direitos assegurados aos refugiados, no plano abstrato, pelo sistema normativo brasileiro.

Outrossim, para o presente trabalho se mostra relevante a classificação formulada por Hammar, para quem a política pública relativa aos refugiados pode ser considerada direta, quando visa atender as necessidades específicas dos estrangeiros e, indireta, sempre que buscar inseri-los nas políticas públicas nacionais já existentes. É certo que na prática, ambas operam simultaneamente, já que o país receptor se propõe a implementar medidas em favor dos imigrantes e, ao mesmo tempo, viabilizar o acesso a serviços sociais prestados aos seus cidadãos (MOREIRA, 2012).

A classificação entre políticas diretas e indiretas mostra-se importante na medida em que permite sistematizar o presente estudo, concentrando esforços nas políticas públicas desenhadas para uma categoria específica de migrantes, tendo em vista as circunstâncias de sua vulnerabilidade.

Nesta última etapa, a proposta é descortinar as políticas públicas diretas e fazer referências a políticas públicas indiretas na medida em que contenham ações ou programas voltados a alcançar resultados satisfatórios nos processos de repatriação, reassentamento e integração local, por serem consideradas soluções duradouras para a problemática do refúgio no cenário mundial e no âmbito interno.

De fato, seguindo o disposto na Convenção de Genebra sobre Refugiados de 1951, a Lei nº 9.474/97, em seu Título VII – Das Soluções Duráveis definiu como soluções duradouras para a situação de refúgio a repatriação e reassentamento e a integração, contudo, em relação à integração local, a lei apenas tratou do acesso facilitado a instituições de ensino, reconhecimento de certificados e diplomas e os requisitos para a obtenção da condição de residente, o que demonstra que o mencionado dispositivo legal se ocupou apenas dos direitos destinados a atender as necessidades específicas desse grupo de migrantes.

Por outro lado, ao CONARE foi atribuída a importante função de orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, da assistência e do apoio jurídico aos refugiados, com poder inclusive para “aprovar instruções normativas esclarecedoras sobre a execução das políticas públicas”. Nesse sentido, é reconhecido internacionalmente o avanço da legislação brasileira ao criar um arranjo institucional que consolida uma estrutura tripartite, reunindo os principais atores que trabalham em prol dos refugiados num órgão plural e democrático, inspirando países da América Latina a adotarem sistemas semelhantes.

Contudo, na prática, são percebidos desafios e entraves que não vêm permitindo ao CONARE o desempenho, de forma satisfatória, das suas atividades de coordenar e orientar

a implementação de políticas públicas, abrindo espaço para uma necessária reflexão sobre a incoerência entre as políticas migratórias e as políticas públicas de acolhimento no Brasil. É isso que se mostra a seguir.

4.2 CONARE e os desafios na promoção de políticas públicas em prol dos refugiados

Repisando o que já foi dito, a Lei nº 9474/97, considerada o Estatuto para Refugiados no Brasil, representou pioneirismo do país nessa temática, entre outros motivos, por contar com um Comitê Nacional, cujo arranjo institucional consolida uma estrutura tripartite, reunindo os principais atores que trabalham em prol dos refugiados num órgão plural e democrático. A visão humanitária, global e contemporânea no enfrentamento da problemática do refúgio foi destacada na exposição de motivos do Projeto de Lei:

Apesar de a Convenção de Genebra estar ratificada pelo Brasil, há necessidade de legislação interna que disponha, de forma clara e ordenada, sobre os instrumentos de proteção e assistência aos refugiados, assegurando-lhes o respeito aos direitos humanos [...].

A estrutura materializada no projeto de lei [...] atende a princípios de convivência e oportunidade e inspira-se no modelo adotado internacionalmente com sucesso e que consagrou a figura do *Refugee Eligibility Committee*, reunindo em sua composição as áreas governamentais envolvidas com acolhimento e integração dos refugiados, além de órgãos não governamentais que lhe dão proteção e assistência e administram os programas implementados em conjunto com a ONU.

O enfoque brasileiro caminha *pari passu* com a visão humanitária, global e contemporânea da problemática enfrentada pelos que compulsoriamente têm que deixar suas plagas de origem. Encontrar no Brasil um sistema jurídico devidamente estruturado, que assegure o exercício dos direitos negados ao refugiado em seu país de origem constitui o objetivo maior desta proposta.

O modelo sugerido adveio de diretrizes contidas na Convenção de Genebra, de propostas do ACNUR, e da experiência do MJ e MRE no trato da matéria. Tem por escopo possibilitar a indispensável e eficiente coordenação entre as ações praticadas pelas diversas instituições envolvidas no atendimento a refugiados.

Em suma, é de extrema importância que tenhamos capacidade de responder imediatamente às muitas e desafiadoras mudanças que estão ocorrendo no mundo. (ARQUIVO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 1996). (MOREIRA, 2012, p. 191)

A estrutura tripartite do comitê que conta com a presença de representantes do Estado, da sociedade civil e do ACNUR na sua composição representou, de fato, um grande avanço no sistema de proteção. Como discorrendo no capítulo anterior, além da atividade de orientação e coordenação de políticas, o CONARE tem a atribuição de decidir, em primeira instância sobre o reconhecimento da situação de refúgio, matéria relacionada à política migratória do país e, por conseguinte, ao controle das fronteiras. Essa temática, em geral, se

encontrava no âmbito de discricionariiedade do governo, cujas decisões eram tomadas em conformidade com seus interesses internos e externos.

Dessa forma, o CONARE, por ser um órgão tripartite, e na forma como foi desenhado na legislação brasileira, julga com base em critérios eminentemente técnicos quando analisa pedidos de refúgio, exercendo um papel fundamental na consolidação do direito à mobilidade do refugiado, garantindo o acesso e a permanência no país sempre que se enquadrar no conceito de refugiado.

Conforme o artigo 14 da Lei nº 9.474/97, o CONARE tem a seguinte composição:

Art. 14. O CONARE será constituído por:

I- um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II- um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III- um representante do Ministério do Trabalho;

IV- um representante do Ministério da Saúde;

V- um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI- um representante do Departamento da Polícia Federal;

VII- um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividade de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

Dentre os atores estatais encarregados da promoção de direitos em prol dos refugiados, o CONARE desempenha papel primordial, já que é o órgão responsável por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio aos refugiados. Portanto, além da função de decidir sobre as hipóteses de situação de refúgio em primeira instância, inclusive sobre suas hipóteses de perda e cessação, tem também a função de promover direitos para este grupo de migrantes.

Destarte, mesmo a legislação brasileira, não tendo tratado expressamente dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais assegurados aos refugiados, cabe ao CONARE estabelecer instruções normativas que orientem a atuação de outros órgãos governamentais, sistematizando e aclarando os direitos dos refugiados assegurados em instrumentos internacionais que, uma vez ratificados pelo Brasil, passam a integrar o ordenamento jurídico interno.

O Brasil é signatário da Convenção de Genebra de 1951, na qual ficou reconhecida a preocupação dos Estados-membros com a vulnerabilidade dos refugiados e a busca em assegurar-lhes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. O referido instrumento convencional assegura, expressamente, aos refugiados tratamento idêntico aos nacionais do país em que se encontram no que se refere ao

acesso aos tribunais, à assistência judiciária e isenção de taxas, ao direito à propriedade intelectual e industrial, ao acesso à repartição de produtos na hipótese de racionamento, ao acesso ao ensino primário, à assistência pública e aos socorros públicos e à previdência social.

Outrossim, a menos que a legislação interna disponha de maneira mais favorável ao refugiado, a Convenção garante, no mínimo, tratamento mais favorável aos concedidos aos nacionais de um país estrangeiro, no que se refere ao direito de associação, direito à propriedade móvel e imóvel, profissões não assalariadas e oportunidade de instalações de firmas comerciais e industriais, exercício de profissões liberais a partir do reconhecimento de diplomas, acesso ao ensino público em geral, reconhecimento de certificado de estudos, diplomas e títulos universitários estrangeiros, isenção de taxas e bolsas de estudos.

Em relação aos artigos 15 e 17, da Convenção de 1951, que previam tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro no que se refere ao direito de associação e ao direito de profissão assalariada⁴⁷, quando do depósito do instrumento de ratificação junto à ONU, o Brasil apresentou reserva aos referidos dispositivos, já que não pretendia dar aos refugiados tratamento mais favorecido que os dispensados os nacionais portugueses, beneficiados com a cláusula de nação mais favorecida (MOREIRA, 2012). Todavia, atualmente o Brasil já retirou a reserva e aderiu integralmente à Convenção de Genebra de 1951.

Já no âmbito interno, o legislador constituinte brasileiro optou por garantir uma proteção mais abrangente aos refugiados. De fato, a Constituição Federal de 1988 adotou a prevalência dos direitos humanos e a concessão do asilo político⁴⁸ como princípios a reger as

⁴⁷ “Art. 15. Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativo e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

Art. 17. Profissões assalariadas

1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

2. Em qualquer caso, as medidas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições:

a) contar três anos da residência no país;

b) ter cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge;

c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência;

3. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.”

⁴⁸ “Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...]

II- prevalência dos direitos humanos;

relações internacionais do Brasil e, assegurou, expressamente, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, sem distinção de qualquer natureza⁴⁹.

Portanto, em termos de proteção, o ordenamento jurídico brasileiro assegura aos refugiados, o exercício de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições com os nacionais, só sendo admitidas as restrições previstas expressamente no texto a Constituição Federal de 1988.

Apesar do amplo rol de direitos fundamentais assegurados no plano abstrato, na prática, inúmeros são os relatos de dificuldades encontradas pelos refugiados para o exercício de direitos. E o CONARE, que, entre suas funções deve coordenar e orientar as ações que envolvam proteção, tem exercido, de forma preponderante, as funções relacionadas à elegibilidade. É o que se observa de uma breve análise do teor das instruções normativas editadas pelo Comitê desde a sua criação.

Todos os procedimentos de solicitação de refúgio devem ser analisados pelo CONARE, individualmente, por meio de procedimento próprio conforme já analisado no capítulo anterior. Ocorre que diante do expressivo aumento do número de solicitações, o desenho institucional do Comitê já não atende adequadamente a demanda.

Conforme já demonstrado no capítulo anterior, o CONARE foi pensado para analisar menos de 966 pedidos por ano, contudo foi registrado um aumento de 2.868% até abril 2016⁵⁰. Assim, quando da aprovação da Lei nº 9.474/97, era possível que se considerasse o exercício da função de membro do comitê dispensava remuneração, já que a pequena demanda de pedidos não prejudicava as atividades laborais do membro, não exigindo dedicação e árduo trabalho.

O aumento do número de solicitações de refúgio concorreu para direcionar a atuação do Comitê para a análise dos casos de elegibilidade, deixando, em segundo plano, as atividades de orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência aos refugiados. Além disso, a reconhecida falta de estrutura física e de pessoal, acrescentando o fato de sua sede concentrar-se em Brasília, representam dificultadores para o regular desempenho das funções pelo Comitê.

[...]

X- concessão de asilo político.”

⁴⁹ Constituição Federal de 1988, art. 5º, *caput*.

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

Com base nos dados obtidos em Pesquisa sobre as Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, Moreira (2012) observa que parcela significativa de refugiados entrevistada em São Paulo e no Rio de Janeiro (35,7%) desconhecem a atuação do CONARE e, em relação à indagação relativa ao apoio dado pelo CONARE para aprimorar as condições de vida, 33,6% dos entrevistados avaliaram como insuficientes, o que demonstra a fraca atuação deste órgão na promoção de direitos em prol dessa categoria de migrantes.

Outro dificultador do processo de coordenação de ações necessárias à eficácia da proteção e da assistência aos refugiados é a ausência de participação dos refugiados no CONARE, bem como a inexistência de canal que permita uma avaliação sobre as dificuldades encontradas para o regular exercício de direitos no país. Nesse aspecto, podemos destacar que não há previsão no regimento interno do CONARE de qualquer mecanismo institucional para viabilizar formalmente a participação do grupo no Comitê.

Como coloca Moreira (2012), a ausência de participação dos refugiados no modelo institucional, resulta em dificuldades para o desempenho da função de orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. Para o desempenho desta função é essencial ouvir, conhecer as demandas dos próprios refugiados abrigados no país. Nas palavras da autora:

O desenho do CONARE se marca pela exclusão desse ator tão importante, não constituído como quarto ato, em parceira com os outros três. Nesse sentido, não foram assegurados meios, canal ou mecanismos institucional (a exemplo de consulta ou reuniões) para viabilizar formalmente a participação do grupo dentro do comitê-ponto esse que merece ser discutido. (MOREIRA, 2012, p. 204)

Diante disso, é necessário que se desenvolvam formas de participação dos refugiados no processo de implementação e promoção das políticas públicas direcionadas para o grupo, como expressão dos seus direitos civis e políticos assegurados a esses migrantes, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas públicas, bem como efetivamente integrando-os na comunidade local, uma vez que teriam a oportunidade de participar dos processos de decisão sobre seus próprios interesses.

No mais, é imprescindível a criação de Comitês Estaduais para Refugiados em todas as Unidades da federação⁵¹, diante da extensão do território nacional e das peculiares e

⁵¹ Conforme pesquisa realizada na rede mundial de computadores, verificamos que já foram criados, formalmente, comitês estaduais e São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais

características próprias de cada região, a fim de que se estabeleçam planos de integração dos refugiados na sociedade e na economia local.

4.3 Integração local como expressão do direito à mobilidade para refugiados

A integração local é um processo complexo, mas decisivo para a concretização do direito à mobilidade, já reconhecido em instrumentos internacionais, e, atualmente, compreendido como direito humano do século XXI (WENDEN, 2016, p. 22), por possibilitar àquelas pessoas que foram obrigadas a abandonar seus lares, uma oportunidade de reconstruir suas vidas em país distinto da sua nacionalidade.

Um dos grandes desafios para a implementação das políticas públicas que visam à integração local dos refugiados diz respeito ao modo como a própria sociedade entende o instituto do refúgio. São pessoas que foram obrigadas a se deslocar de seus países e que não pertencem àquela nação por não compartilhar mesma identidade cultural, linguística e social da comunidade acolhedora. Assim, são tidos como pessoas em condição jurídica, em tese, provisória e, portanto, tão logo cesse o motivo da perseguição ou a circunstância que ensejou a grave e generalizada violação de direitos humanos, deverão retornar ao seu país de origem.

Assim, enquanto a categoria de refugiados carrega, em si, as noções de provisoriedade e transitoriedade, a integração é um processo complexo voltado a encontrar uma situação duradoura para o refúgio no país receptor. O que se propõe na integração é justamente que o refugiado passe a integrar a comunidade que o acolhe, exercendo, portanto, todos os direitos que lhe são inerentes, passando a ter um sentimento de pertencimento a uma nova comunidade política.

As contradições entre a transitoriedade da condição jurídica do refugiado que encontra, na repatriação voluntária, a solução duradoura por excelência, e a integração local, acabam por gerar deficiências nas formulações de políticas públicas locais e também geram implicações negativas em meio às comunidades e aos países acolhedores. A política pública de integração desenvolvida para uma categoria que se encontram numa situação jurídica de provisoriedade, transitoriedade, temporalidade, e que tem como solução ideal sua repatriação voluntária, acaba por não trazer elementos suficientes que possibilitem ao refugiado passar a ter um sentimento de pertencimento ao país receptor⁵².

⁵² Como exemplo podemos citar a falta de previsão legal de direitos políticos para refugiados, todavia não vamos nos alongar mais sobre o assunto por não ser este o objeto da presente dissertação.

A Integração, como solução duradoura prevista na Convenção para Refugiados (1951), tem por objetivo contribuir para a solução da crise humanitária vivenciada na atualidade, decorrente de conflitos armados que se arrastam por décadas, inserindo o refugiado na ordem social, econômica, cultural, política do país acolhedor. Não há dúvidas de que a integração, por si só, é um processo complexo na medida em que envolve inúmeros atores, sendo a garantia de direitos fundamentais para a plena inserção do migrante na comunidade local.

Destarte, a Lei nº 9.474/97 adotou a integração local como solução para a situação de refúgio. Contudo, não trouxe elementos concretos sobre a forma como essa integração deve ocorrer, nem mesmo apontou quais os papéis a serem desempenhados pelos órgãos estatais envolvidos nesse complexo processo. Com um capítulo específico, “Da integração local”, o legislador passou a definir tão somente procedimentos simplificados para obtenção de documentos necessários ao exercício de direitos.⁵³

A possibilidade de obter documentos, a partir de um procedimento simplificado ou mesmo a dispensa de apresentação de determinados documentos para o exercício de direitos, é fundamental na situação de refúgio, uma vez que o indivíduo foge de perseguição perpetrada, muitas vezes por seu próprio país de origem, o que impossibilita a adoção de providências administrativas junto ao Consulado ou Embaixada. Essa situação específica não se observa nas demais categorias de migrantes. Por isso, reconhecendo a específica vulnerabilidade da pessoa que se encontra em situação de refúgio, é que a lei estabeleceu como único requisito exigível para exercício de direitos que lhe permitam a integração local, apresentação do protocolo entregue no ato da solicitação do refúgio.

Dessa forma, a Lei nº 9.474/97 representou profunda evolução na sistemática de refúgio no Brasil, já que culminou por estabelecer um sistema jurídico que assegura aos refugiados a garantia dos direitos que lhe foram negados em seu país de origem.

Como anota Jubilut (2007), o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a elaborar uma legislação nacional específica para refugiados, que representou um grande avanço no tratamento da matéria porque, além de adotar uma definição ampliada de refugiados, construiu e fortaleceu uma estrutura tripartite, que conta com direito a voto de organização não governamental que represente a sociedade civil, com funções relativas à

⁵³ Art.43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade de apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

elegibilidade bem como à promoção e à implementação das políticas pública em prol dos refugiados.

Todavia, a análise do texto legal evidencia algumas deficiências do arcabouço normativo que representam verdadeiros entraves na promoção e implementação dos direitos dos refugiados. Inicialmente, observa-se que apesar de o texto legal definir o CONARE como órgão encarregado de coordenar políticas em prol dos refugiados, não foi expressa no sentido de assegurar tratamento igual ao dos nacionais, nem mesmo tratou de estabelecer um rol de direitos mínimos como direitos sociais, culturais e econômicos assegurados aos refugiados, à garantia de acesso ao judiciário. Também não há definição sobre a atuação do comitê na hipótese de fluxos massivos de refugiados ou mesmo provisão de política pública. Assim, observa-se o disposto no artigo 5º da Lei nº 9.474/97:

Art. 5º. **O refugiado gozará de direitos** e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências necessárias à manutenção da ordem pública. (destaque nosso)

Diante desse quadro lacunoso, a interpretação deste dispositivo legal deve necessariamente levar em consideração o fato de que os refugiados são considerados migrantes que merecem proteção por terem sido forçados a se deslocar em função das situações de violências vivenciadas em seus países de origem. Dessa forma, aplicam-se aos refugiados direitos específicos não previstos no Estatuto do Estrangeiro, entre eles a salvaguarda de proteção (princípio do *non-refoulement*) e, por conseguinte, o direito ao acesso ao processo de refúgio, conforme já tratado.

Como já dito anteriormente, sendo os direitos fundamentais a expressão da personalidade humana, em cujo rol entram os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, ao adotar a integração local como forma de solução duradoura, é imprescindível que sejam assegurados a esses migrantes forçados os mesmos direitos assegurados aos nacionais. A negativa de direitos ou acesso a políticas públicas que o realizam, em decorrência da origem ou nacionalidade, representa ato de discriminação não tolerável no contexto. O tratamento diferenciado somente é admissível quando houver expressa previsão no texto constitucional⁵⁴.

⁵⁴ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: [...]”

Outrossim, considerando que a política relativa a refugiados no Brasil deve combinar elementos de política interna e externa. As políticas públicas passam desde o sistema de uma política migratória que pressupõe regras claras para o acesso ao sistema de refúgio, com adequada capacitação dos agentes públicos que trabalham nas fronteiras, realizando o controle migratório, até uma política pública referente a esses refugiados que possibilite integração dos mesmos a partir das condições de vida a eles propiciadas quando do efetivo ingresso no território nacional.

A importância da integração local também foi destacada por ocasião da comemoração dos 30 anos da Declaração de Cartagena, ocasião em que ministros dos governos da América Latina e do Caribe se reuniram em Brasília e reafirmaram a cooperação internacional, destacando “a importância de velar pelo respeito irrestrito, proteção e promoção dos direitos humanos dos refugiados”⁵⁵ e estabelecendo ações voltadas a garantir êxito na integração como solução duradoura.

Percebe-se, ainda, que, mesmo não estando expressamente previsto em instrumento internacional com caráter vinculante, o direito à mobilidade dos refugiados pode ser extraído a partir de uma interpretação sistemática entre os instrumentos de proteção dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados.

De fato, a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) reconhece o direito da pessoa de solicitar e receber asilo. A pessoa humana também tem garantido o direito de sair do seu país e a ele regressar, num contexto em que todos os continentes encontram-se divididos em espaços soberanos denominados Estados, decorre que, a saída do país de origem implica no direito ao ingresso em território de outro Estado-nação.

Mais além de garantia de acesso a território que não o da sua nacionalidade, aos refugiados foi garantido, internacionalmente, o direito de permanência no país receptor, enquanto durarem as circunstâncias que fundamentam a concessão do refúgio, é o que se pode observar com a adoção do princípio *non-refoulement* na Convenção de Genebra (1951). Prosseguindo o raciocínio, tem-se que, ao adotar a integração local como solução duradoura para o problema dos refugiados, o instrumento convencional assegurou a realização do direito à mobilidade para os refugiados em toda sua extensão, compreendendo o direito de sair e regressar de seu país, bem como de acesso, permanência e integração no Estado de destino.

§ 2º. **Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros** e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.” (CF/88, destaque nosso).

⁵⁵ Declaração do Brasil – Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe, de 03 de dezembro de 2014.

No próximo tópico, tratar-se-ão das políticas públicas consideradas diretas, na medida em que são desenvolvidas especificamente para os refugiados, considerando sua condição peculiar de vítima de perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos decorrentes de conflitos. Como já pontuado na introdução do trabalho, dada à limitação de espaço e à complexidade do tema, não se tem a pretensão de esgotar o assunto.

Como já tratado anteriormente, o extenso rol de direitos fundamentais se aplica aos nacionais e aos refugiados, sem distinção de qualquer natureza, excetuadas as hipóteses previstas no próprio texto constitucional, portanto todas as políticas públicas desenvolvidas para nacionais, de forma direta ou indireta, refletem em interesses desse grupo, de forma que se fez indispensável para a viabilidade da presente pesquisa, realizar um corte epistemológico mencionado na introdução deste trabalho, direcionando o estudo para políticas públicas consideradas diretas, fazendo considerações sobre políticas públicas indiretas na medida em que desenvolvam ações ou programas de interesse específico desta categoria de migrante.

4.4 Políticas públicas específicas dos refugiados

4.4.1 Repatriação voluntária

O refúgio, como já dito anteriormente, é uma situação temporária do indivíduo que atravessa a fronteira do seu país em virtude de temor de perseguição, evidenciando a falha do país de origem em garantir proteção. Dessa forma, os organismos internacionais e as nações soberanas vêm envidando esforços no sentido de buscar soluções duráveis que possibilitem o fortalecimento do vínculo jurídico-político entre o refugiado e seu país de origem e, diante da impossibilidade de retorno, entre o refugiado e o Estado receptor.

A repatriação ao país de origem é considerada como solução duradoura, por excelência, porque, em geral, melhor atende aos interesses dos refugiados por expressar a restauração do dever de proteção decorrente do vínculo jurídico-político do indivíduo com o seu país, qual seja, sua nacionalidade. Outrossim, a aspiração da maior parte dos refugiados é poder retornar ao seu país de origem em condições de segurança, restaurando os vínculos comunitários e culturais com sua nação.

A repatriação está prevista no artigo 42 da Lei nº 9.474/97, que assim dispõe: “A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio”.

Apesar das vantagens da implementação dessa solução, a repatriação pode ensejar graves problemas, notadamente, diante das hipóteses de concessão de refúgio com base na grave e generalizada violação de direitos humanos (art. 1º, III, da Lei nº 9.474/97). Isso ocorre porque, diante do reconhecimento de situações de instabilidade política e conflitos armados, por exemplo, que resultam em fuga massiva de indivíduos, o CONARE reconhece como situação de refúgio, independente do elemento individual de perseguição.

Dessa forma, quando não subsistem mais as causas que determinaram o refúgio, há uma tendência em se reconhecer a cessação da condição de refugiado⁵⁶ e isso implica no retorno da pessoa ao seu país de origem. Porém, em muitos casos, mesmo diante da cessação das causas que determinaram o refúgio, não é permitido o repatriamento. Mais ainda, a ausência do fundado temor de perseguição não significa ausência de risco para a segurança física do indivíduo.

Assim, mesmo restando reconhecida a cessação da condição de refúgio, na hipótese de risco para a vida ou integridade do indivíduo incide a proteção complementar. Nesse sentido, a Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) tem se mostrado um mecanismo bastante útil, ao vedar a devolução da pessoa para país de nacionalidade ou residência habitual, nessas situações⁵⁷.

Não menos importante é a presença de situações que resultem em uma insegurança social ou psicológica decorrente do trauma diante de situações vivenciadas no local de origem, que não recomendam o retorno ao país de origem.

Portanto, a demonstração de que cessaram as razões que ensejaram o reconhecimento da situação de refúgio, por si só, não autoriza a repatriação do indivíduo, já que lhe é assegurado o direito à repatriação voluntária. Assim, para que seja possível a implementação dessa solução duradoura, é imprescindível que fique demonstrada a inequívoca vontade do refugiado retornar ao seu país de origem, devendo o Estado acolhedor

⁵⁶ Lei 9474/97. Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

[...]

V- não puder mais continuar a recusar a proteção do seu país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias e conseqüências das quais foi reconhecido como refugiado;

VI- sendo apátrida, estiver em condição de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em conseqüências das quais foi reconhecido como refugiado.

⁵⁷ Artigo 3º – 1. Nenhum Estado-parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura.

2. A fim de determinar a existência de tais razões, as autoridades competentes elevarão em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, se for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de violações sistemáticas, graves e maciças de direitos humanos.

fornecer todas as informações necessárias para a tomada de decisão, uma vez que a repatriação é caracterizada pelo retorno voluntário.

Na Declaração do Brasil, aprovada em 03 de dezembro de 2014, por ocasião da comemoração da Declaração de Cartagena mais 30, o Brasil assumiu o compromisso de, em relação à repatriação, adotar as seguintes ações:

- a) Garantir que a repatriação voluntária seja uma decisão livre, individual e informada dos refugiados e que ocorra em condições de segurança e dignidade, como parte de uma estratégia integral de soluções duradouras;
- b) Continuar ativamente a cooperação binacional entre os países de asilo e de origem dos refugiados para encontrar soluções rápidas e adequadas;
- c) Reforçar a cooperação internacional para a busca de soluções duradouras, favorecendo os mecanismos tripartites de repatriação voluntária, com destaque para a experiência do estabelecimento de comissões quadripartites de coordenação entre o país de origem, o país de asilo, ACNUR e os representantes dos próprios refugiados;
- d) Continuar desenvolvendo políticas públicas para impulsionar os necessários avanços sociais, econômicos e de proteção nas áreas de origem das populações refugiadas e deslocadas, e a execução de programas de atenção específica a populações retornadas, para criar as condições necessárias de repatriação voluntária em dignidade e segurança.

Contudo, o que se percebe é a ausência de política pública que estimule o retorno dos refugiados ao seu País de origem⁵⁸. Uma vez cessada a situação de refúgio, não se vislumbram ações coordenadas pelo CONARE e pelo CNIg visando dar apoio e facilitar a legítima aspiração de retorno do indivíduo ao seu país de origem, diminuindo riscos de insegurança jurídica, material, social e psicológica.

A ausência de políticas públicas voltadas a estimular o retorno seguro da pessoa diante da cessação da situação de refúgio, acaba contribuindo para que o refugiado permaneça no país de acolhida, mesmo quando não consegue se integrar na comunidade local.

Assim, os órgãos brasileiros, notadamente o CONARE, em parceria com ACNUR, devem coordenar políticas que estimulem e possibilitem o retorno seguro do

⁵⁸ Em geral, as políticas que estimulam a repatriação são traçadas em cooperação, envolvendo organismos internacionais, notadamente o ACNUR, países de origem e país acolhedor, visando proporcionar um retorno seguro e voluntário. Como exemplo podemos citar o pacote de medidas que visa ao retorno seguro do refugiado ao seu país elaborado pelo Afeganistão, Irã, Paquistão e ACNUR, Disponível em: <<http://www.nacoesunidas.org/afeganistao-ira-paquistao-e-acnur>>, acesso em 15.11.2016.

refugiado ao seu país de origem, uma vez cessada a causa que ensejou o reconhecimento da situação de refúgio. Atualmente, a função do CONARE tem sido limitada ao reconhecimento da cessação do motivo do refúgio para, em seguida, encaminhar o caso para o CNIg, que tem atribuição para decidir sobre a situação migratória do interessado.

4.4.2 Reunião familiar

A reunião familiar é uma política pública em prol dos refugiados que tem como objetivo possibilitar a realização de uma das facetas da proteção integral, estendendo a condição de refugiado ao seu cônjuge, ascendente ou descendente, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependam economicamente, é o que dispõe o artigo 2º da Lei nº 9.474/94.

Destarte, a união das famílias é fundamental para facilitar o processo de integração do refugiado na comunidade local, por isso a Convenção de Genebra para Refugiados de 1951 já recomendava a adoção de políticas voltadas a preservar a unidade familiar.

A manutenção da união da família tem como fundamento lógico a garantia do direito de convivência dos seus membros (princípio da convivência familiar) não permitindo que, por motivos alheios a sua vontade, sejam as famílias separadas e que seja usurpado delas o direito de conviver. (SOARES, 2012, p. 131)

A Declaração de Cartagena também reconheceu que o reagrupamento das famílias constitui princípio fundamental a inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo (Declaração de Cartagena, 1984, artigo XIII). Assim, cabe ao país receptor adotar políticas públicas que visem restaurar quebra da estrutura familiar decorrente do deslocamento forçado.

O texto constitucional brasileiro também prever a família como essencial para a expressão da personalidade humana, por isso a considera a base da sociedade e garante proteção especial do Estado.

Fundada em bases aparentemente tão frágeis, a família atual passou a ter proteção do Estado, constituindo essa proteção um direito subjetivo público, oponível ao próprio Estado e à sociedade. A proteção do Estado à família é, hoje, princípio universalmente aceito e adotado nas constituições da maioria dos países, independentemente do sistema político e ideológico. (LÔBO, 2010, p. 17)

Do acima exposto, pode-se concluir que o direito à unidade familiar para os refugiados decorre do seu direito à permanência no Estado acolhedor, do direito ao desenvolvimento de sua personalidade e dos princípios que orientam sua condição migratória. Com fundamento em instrumentos internacionais e na própria Constituição Federal, a Lei nº 9.474/97 estendeu o reconhecimento da situação de refúgio aos demais membros da família, ainda que apenas um deles seja vítima de perseguição, possibilitando restaurar uma unidade familiar temporariamente quebrada pela necessidade de fuga de um ou mais dos seus membros.

A Lei nº 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, promulgada em pleno regime militar, já previa a possibilidade de estender-se o visto para acesso ao território nacional a outros integrantes da família do migrante, contudo a extensão do visto é considerado ato discricionário do governo brasileiro e abarca apenas os dependentes legais do migrante, além disso, a própria lei arrola algumas situações em que é proibida a extensão do visto⁵⁹, entre as hipóteses legais está a situação do menor desacompanhado do responsável ou sem sua autorização expressa, o já demonstra o avanço dos dispositivos legais contidos no Estatuto dos Refugiados em matéria de proteção.

Diferentemente do tratamento dispensado ao migrante no Estatuto do Estrangeiro, a Lei nº 9474/97 adotou um mecanismo de proteção com critérios amplos que possibilitem o reagrupamento familiar. Nessa linha, o CONARE, com fundamento em normas constitucionais, tem estendido a proteção também ao companheiro, com vínculo de união estável e a crianças consideradas órfãs.

O procedimento específico para viabilizar a reunião familiar não foi previsto no estatuto do refugiado. Ao CONARE cabe a decisão sobre os pedidos de reunião familiar apresentados por refugiados. A Resolução Normativa nº 16/2013⁶⁰ disciplina a matéria e

⁵⁹ Art. 4º. Ao estrangeiro que pretenda entrar no território nacional poderá ser concedido visto: [...].

Parágrafo único. O visto é individual e sua concessão poderá estender-se a dependentes legais, observado o disposto no artigo 7º.

Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro:

I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;

II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;

IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou

V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde

⁶⁰ “Nos casos de refugiados com a sua condição reconhecida pelo Estado brasileiro, tendo em vista o disposto no artigo 226 da Constituição Federal e Art. 2ª da Lei 9474, de 22 de julho de 1997, serão estendidos, a título de reunião familiar, desde que se encontrem em território nacional, os efeitos da condição de refugiados a:

I- Cônjuge ou companheiro(a);

II-Ascendentes;

III-Descendentes;

prevê que cabe ao Ministério das Relações Exteriores a concessão de visto apropriado para os integrantes do núcleo familiar do refugiado, mediante solicitação do CONARE.

Analisando detidamente o procedimento de solicitação de refúgio, Leite (2014) conclui pela necessidade de reunião dos procedimentos de solicitação de refúgios relativos a integrantes de um mesmo núcleo familiar, junto ao CONARE. Esclarece a autora que, ainda que a análise seja realizada de forma individualizada, inclusive com entrevistas reservadas com cada solicitante, a reunião de processos se mostra útil por garantir que se somente um dos integrantes do grupo familiar preencher os requisitos de elegibilidade, os efeitos da condição de refugiado serão estendidos aos demais integrantes.

O reconhecimento da unidade familiar para fins de extensão da situação se dá a partir de iniciativa da pessoa interessada. Não há um programa ou ação de órgãos governamentais com fim de identificar familiares que tenham solicitado refúgio no Brasil em distintas oportunidades, contribuindo ativamente para o processo de reagrupamento familiar. O banco de dado existente no CONARE não é capaz de identificar familiares do refugiado que tenham solicitado refúgio a partir do cruzamento de informações entre cadastros das pessoas que solicitam o refúgio.

Assim, reconhecem-se os avanços na legislação interna brasileira, porém é necessária uma atuação mais proativa do CONARE, visando à identificação e à localização de membros de unidade familiar, prioritariamente crianças⁶¹, que se encontram separadas, através de um melhor gerenciamento das informações constantes nos seus bancos de dados.

4.4.3 Reassentamento solidário

A política pública de reassentamento de refugiados no Brasil é relativamente recente, tendo sido resultado de um forte processo de redemocratização, pelo qual o país passou desde a década de 80, e do árduo trabalho desenvolvido pelo ACNUR.

IV – Demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado.

Parágrafo primeiro – O CONARE solicitará ao Ministério das Relações Exteriores que seja concedido visto apropriado aos interessados, a fim de que se possibilite a reunião familiar;

Parágrafo segundo – O CONARE tomará em consideração aspectos sociais, culturais e afetivos para estabelecer padrões de reunião familiar aplicáveis aos grupos sociais a que pertençam o refugiado. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Inst_rumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf>, último acesso em 02.01.2017.

⁶¹ Segundo dados do Relatório de Tendências Globais (ou *Global Trends*) do ACNUR (2015), metade dos refugiados do mundo são crianças de até 18 anos de idade e somente no ano de 2015, foram registrados 112 mil pedidos de asilo de crianças desacompanhadas.

Através da política de reassentamento ocorre o ingresso de pessoas de outras nacionalidades ou apátridas no território nacional, em virtude do reconhecimento do seu *status* de refugiado por outro país ou pelo ACNUR, na hipótese de continuarem sendo vítimas de perseguição ou quando for impossível a integração no local em que se encontram.

Dessa forma, o programa de reassentamento de refugiados, por visar proteger pessoas que se encontram em alto grau de vulnerabilidade, uma vez que, perseguidas em seu país de origem, não conseguiram se integrar no primeiro Estado que as acolheu, necessita de efetivo planejamento, coordenação e definição de responsabilidades e melhor coesão do papel da sociedade civil.

Já no período do pós-guerra, o Brasil passou a receber um grupo de refugiados provenientes da Europa Oriental que foram reassentados no país, dentro de um contexto de incentivo a migrações de europeus, todavia, esse grupo não foi reconhecido como refugiados e, apesar de terem adentrado em território brasileiro por razões de perseguição no país de origem ou residência habitual, foram recebidos no Brasil como migrantes comuns, sujeitos ao anacrônico Estatuto de Estrangeiro, portanto, sem a salvaguarda de proteção (MOREIRA, 2012).

Nesse período, a política brasileira para o recebimento de refugiados com fins de reassentamento mostrava-se altamente seletiva, restringindo-se a vítimas de perseguição no continente europeu e que fosse útil para a formação da sociedade brasileira (MOREIRA, 2012).

Além de restringir o recebimento de refugiados em território nacional, o Brasil era responsável pela vulnerabilidade da situação de milhares de latino-americanos que adentravam em território brasileiro em busca de refúgio diante das perseguições sofridas por Estados ditatoriais em países vizinhos, uma vez que o Brasil não reconhecia como refugiados as vítimas de perseguição oriunda de países latino-americanos, exigindo do ACNUR grandes esforços no sentido de conseguir asilo para os referidos refugiados em outros países.

De fato, diante da permeabilidade das fronteiras brasileiras, diversas pessoas que fugiam de regimes ditatoriais tentavam obter refúgio no Brasil, todavia, não conseguiam acolhida em razão do argumento da limitação geográfica, utilizado pelo governo brasileiro para não conceder aos refugiados latino-americanos asilo e, diante da total ausência de hospitalidade do governo ditatorial, essas pessoas tiveram que ser reassentados em outros Estados, por meio da atuação de organizações não governamentais e do ACNUR.

Nesse período, o Brasil apresentava-se no cenário internacional com uma política contraditória, na medida em que aceitava realizar reassentamentos de refugiados europeus em

seu território, porém violava flagrantemente direito de asilo das pessoas provenientes de países vizinhos que já se encontravam sob a jurisdição do Estado brasileiro (MOREIRA, 2012). Com clareza esse contexto é retratado por Andrade e Marcolini (2002, p. 168-169, grifos do autor):

O Brasil havia preferido, naquele momento, conceder aos perseguidos não-europeus a condição jurídica de *asilado*, objeto de uma consolidada prática consuetudinária latino-americana e de vários tratados regionais. Contudo, na década de 70, o Governo brasileiro, não desejoso de ter em seu território latino-americanos com a mesma coloração política daqueles que perseguia, optou por reassentar todos os que aqui chegassem em busca de proteção. Foi com o objetivo de tratar do reassentamento desses refugiados latino-americanos que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) estabeleceu, em 1977, um escritório no Rio de Janeiro. Aqueles que chegavam ao Brasil, particularmente os sul-americanos, na esperança de obter o *status* de refugiados, recebiam apenas um visto de turista e eram reassentados em outros países. Desta forma, cerca de 20 mil chilenos, bolivianos, argentinos e uruguaios foram reassentados na Europa, Canadá, Nova Zelândia e Austrália.

Repisando o que já dito anteriormente, em 15 de novembro de 1960, o Brasil ratificou junto à ONU a Convenção sobre Refugiados de 1951, enquanto que o Protocolo da Convenção de 1967, seu instrumento de adesão somente foi depositado em 7 de abril de 1972, contudo para o Estado Brasileiro apenas eram considerados refugiados as pessoas vítimas de perseguição no continente europeu. Em pleno regime militar, o governo brasileiro tinha razões políticas e econômicas para não dar refúgio aos cidadãos vítimas de perseguição decorrente de regimes ditatoriais em países vizinhos. Dessa forma, a retirada da limitação geográfica em 19 de outubro de 1989, por meio da promulgação do Decreto nº 98.602, representou importante avanço para implementação da política de reassentamento.

Todavia, a consolidação da política de reassentamento ainda apresentava alguns obstáculos legais. É que para o Brasil, a responsabilidade pelo refugiado era do ACNUR, inclusive pelo seu reconhecimento. Também estava mantida a reserva à cláusula 17 da Convenção de 1951 que garantia ao refugiado trabalho remunerado. Por razões humanitárias e diante do diminuto número de refugiados em território brasileiro, em 03 de dezembro de 1990, o Brasil retirou a reserva da referida cláusula, o que foi fundamental para o avanço na política de reassentamento.

O programa de reassentamento que já era desenhado em nível internacional e contava com integral apoio do ACNUR, mas que dependia da discricionariedade do governo brasileiro na definição de sua política externa, passou a figurar como solução duradoura em prol dos refugiados no texto da Lei nº 9.474/97, evidenciando que a opção legislativa

brasileira é reconhecer o direito de migrar às pessoas que, diante do reconhecimento da situação de refúgio em outro país, continuam sendo vítimas de perseguição ou que as circunstâncias em que vivem tornam impossível sua integração local.

Diante do novo cenário jurídico e político interno, expresso pelo reconhecimento da prevalência dos direitos humanos e o asilo como princípio constitucional a orientar o país em suas relações internacionais, o Brasil em parceria com o ACNUR iniciou um processo de reassentamento de refugiados em 2002, que teve como grande mérito o fato de não prever cotas e nem critérios de seletividade, sendo escolhidas para sediar o projeto-piloto as cidades de Porto Alegre (RS), Mogi das Cruzes (SP), Santa Maria Madalena (RJ) e Natal (RN), onde cada cidade receberia a princípio 25 refugiados.

O protagonismo assumido em defesa dos direitos humanos, por ocasião da comemoração dos vinte anos da Declaração de Cartagena, o Brasil participou da elaboração do Plano de Ação do México, que, entre as soluções duradouras para os refugiados na esfera regional, constava como proposta o Programa Regional de Reassentamento com base no compartilhamento de responsabilidades e cooperação internacional, para proteger os refugiados que fugiam de perseguição na região, notadamente do conflito desencadeado pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, e que se encontram, principalmente, no Equador e Costa Rica. No âmbito deste programa, o Brasil recebeu 328 colombianos⁶² (JUBILUT, 2006).

No discurso proferido na 60ª Sessão do Comitê Executivo do ACNUR, a delegação brasileira reafirmava seu compromisso com a política de reassentamento:

O refúgio é uma política de Estado no Brasil. É um elemento importante da democracia brasileira e sua tradição de abertura. É um dos pilares da política de direitos humanos. [...].

[...] Nós esperamos aumentar as oportunidades de reassentamento no Brasil. A longa experiência no Brasil em ter um órgão tripartite em que governo, sociedade civil e ACNUR trabalham juntos em políticas para refugiados tem sido bem sucedida. [...].

[...] o processo e interação social e econômico dos refugiados tem sido um constante desafio. Acreditamos que o engajamento de outros países em programas de reassentamentos abre as portas para cooperação sul-sul. O Brasil está pronto a compartilhar sua experiência com parceiros interessados (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA, 2009a). (MOREIRA, 2012, p. 236).

⁶² Atualmente o número de refugiados provenientes da Colômbia no Brasil tem sofrido sensível diminuição em razão do Acordo Sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, implementando uma política de livre circulação de pessoas na região. Verifica-se ainda que o Congresso da Colômbia ratificou novo acordo de paz com as Farc em dezembro de 2016, diminuindo conflitos armados na região. Disponível em: <<http://www.g1.globl.com/mundo/noticia/2016/112/congresso-da-colombia-ratifica-novo-acordo>>. Acesso em: 03 jan. 2016.

Como já dito anteriormente, atualmente, o Brasil conta com apenas com 8.863 refugiados⁶³, o que representa um número bem reduzido no cenário mundial⁶⁴, porém é o 5º maior país em extensão territorial do mundo⁶⁵. Anote-se ainda que, embora o número de refugiados acolhidos no Brasil ainda seja diminuto, apresenta grande diversidade de nacionalidade já que se têm casos de reconhecimento da situação de refúgio para pessoas de mais de 79 nacionalidades distintas, constituindo o grupo mais diverso do planeta, o que demonstra a tolerância e hospitalidade do povo brasileiro. Esses fatores somados à tradição histórica de um país de imigrantes torna o Brasil um excelente parceiro do ACNUR para expansão do programa de reassentamento de refugiados na América.

O reassentamento solidário brasileiro é um programa tripartite, no qual participa o CONARE, o ACNUR e a sociedade civil. Ao ACNUR caberia identificar os casos com necessidade de reassentamento e encaminhá-los ao CONARE, sendo ainda o responsável pelo financiamento do programa. Por sua vez, ao CONARE caberia a decisão sobre o recebimento dos reassentados, a partir da realização de entrevistas individuais ou com base em informações prestadas pelo ACNUR.

E, uma vez obtida decisão favorável para o recebimento dos reassentados, o Estado brasileiro assume o compromisso de garantir a este grupo o mesmo tratamento dado aos estrangeiros residentes no país no que se refere ao acesso a serviços públicos e ao desempenho de atividades econômicas (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1999) (MOREIRA, 2012, p. 220).

A execução do programa no que se refere à acolhida permanece sob responsabilidade de entidade da sociedade civil, através de organização não governamental que firma termo de parceria com o ACNUR, diante da *expertise* demonstrada na temática do refúgio. Assim, por meio dessas organizações não governamentais é providenciado acesso a cursos de português e a outros cursos profissionalizantes, a informações sobre o contexto sócio, econômico e cultural brasileiro e ao atendimento em serviços especializados aqueles que necessitem, nas hipóteses de estresse pós-traumático, entre outros serviços especializados.

O programa de reassentamento no Brasil chegou a ganhar posição de destaque, atingindo o 12º lugar no ranking entre países que mais reassentava no mundo, conforme

⁶³ Relatório do CONARE 2016, Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/documentos/portugues/estatisticas/sistema_de_refugio_brasileiro_refugio_em_numeros_-_05_05_2016>. Acesso em: 15 dez. 2016.

⁶⁴ O Relatório anual de tendências globais sobre refugiados e outras populações de interesse do ACNUR registra 21,3 milhões de refugiados no mundo, Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

⁶⁵ 8.547.403,5 km².

estimativa do ACNUR de 2006 (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEVRA, 2006) (MOREIRA, 2012, p. 243).

Todavia, decorrido o período de dez anos, a atuação brasileira na execução do programa de reassentamento não tem se mostrado exitosa, apesar da hospitalidade do povo brasileiro e da sua diversidade cultural. Foram encerrados os programas de Mogi das Cruzes, Santa Maria Madalena e Natal, o que evidencia a falta de planejamento, coordenação e compartilhamento de responsabilidades pelo Governo Federal e Governo Local.

De fato, o acolhimento de refugiados tem se mostrado um grande desafio. Mesmo contando com uma legislação fundada na garantia de direitos humanos e com política migratória humanitária desenvolvida pelo país no que se refere ao controle de fronteiras, já que não se adota limite de cotas ou restrição ao recebimento de pessoas com a utilização de critérios seletivos, faz-se necessário um acolhimento melhor planejado e efetivamente coordenado pelo CONARE, envolvendo comitês para refugiados estaduais, secretarias municipais e a sociedade civil.

Para Rodrigues (2010), os programas de reassentamento devem considerar necessariamente duas variáveis: a capacidade de acomodar um contingente maior diante da estrutura existente, grande déficit no oferecimento de ações e serviços públicos e o fato de mais de 70% da população brasileira estar concentrada de forma desordenada nas grandes cidades.

Na prática, a política pública de reassentamento no Brasil tem sido financiada diretamente pelo ACNUR, por meio de parcerias com entidades não governamentais, possibilitando o fornecimento de auxílio financeiro à família de reassentados, em geral, por prazo de um ano. Findo esse período, a família de refugiados deve estar em condições de prover sua própria sobrevivência.

Em razão da falta de planejamento e ausência de apoio técnico e financeiro da União aos municípios, os programas de reassentamento realizados em Mogi das Cruzes/SP, Natal/RN e Guarulhos/SP foram fechados e, atualmente, está em funcionamento apenas o programa realizado na cidade de Porto Alegre (RS). Ocorre que o ACNUR já informou ao Brasil que não mais irá financiar o reassentamento a partir de 2017 e, até o momento, o Governo Federal mantém-se silente sobre a possibilidade de aportar recursos financeiros para

o Programa, deixando com que os reassentados bem como as entidades não governamentais permaneçam na indefinição sobre o futuro do programa⁶⁶.

Considerado que o reassentamento materializa-se numa política pública que viabiliza o acesso ao direito de migrar para pessoas em situação de refúgio, mas que restou impossível sua integração no primeiro país de acolhimento, a omissão do país em ter um projeto organizado, realização de entrevistas para entender o perfil social das pessoas e a destinação de recursos específicos, além de representar violação dos instrumentos internacionais, notadamente da Convenção de Genebra para Refugiados de 1951, diante da grave crise humanitária vivenciada, mas também um descumprimento da própria legislação interna.

Como assinala Cançado Trindade (1999, p. 323) do retrocesso dos Estados na garantia de direitos:

[...] Aumentam assim, consideravelmente, os desprotegidos. O que se deveria impor, seria, na verdade, exatamente o contrário; o mínimo que se poderia esperar dos detentores do poder seria a preservação, pura e simples, das conquistas sociais das últimas décadas, quando pouco em sinal de respeito aos sacrifícios das gerações passadas. A auto proclamação, pelo “Estado mínimo” contemporâneo, de sua irresponsabilidade no domínio econômico-social, além de se afigura anti-histórica, corresponde, em última análise, à negação, pelo homem de si mesmo.

Além da definição sobre financiamento do programa, faz-se necessária a interlocução entre União, Estados e Municípios, uma vez que, apesar da política de reassentamento ser desenhada em nível nacional, sua execução é realizada em nível local. Assim, os comitês estaduais e as secretarias municipais se apresentam como um importante canal para diálogo e coordenação de políticas públicas, compartilhando responsabilidades.

4.4.4 Acesso ao Sistema Único de Saúde: encaminhamento para serviços médicos especializados

A inserção de refugiados no Sistema Único de Saúde (SUS) é política pública que concorre para a integração local dessas pessoas, na medida em que possibilita o acesso à ação e aos serviços fundamentais ao seu desenvolvimento e bem-estar em todas as esferas (física, psicológica, e social).

⁶⁶ Informações obtidas durante a palestra do oficial de proteção do ACNUR no Brasil, Gabriel Godoy, no curso promovido pela ESMPU, com tema Direito Internacional dos Refugiados e Apátridas nos dias 22, 23 e 24 de junho de 2016.

A fundamentalidade do direito à saúde foi reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁶⁷, ganhando relevância internacional consubstanciada na responsabilidade assumida pela comunidade internacional na garantia desse direito, com fundamento na dignidade da pessoa humana. A Convenção de Genebra para Refugiados (1951), como visto anteriormente, também garantiu o direito à saúde para os refugiados, expressamente se referindo à assistência pública e aos socorros públicos, o que corresponde a responsabilidade do Estado receptor.

A garantia do direito à saúde, no âmbito internacional, não se restringe à ausência de doença ou enfermidade, mas envolve um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e que, como direito humano fundamental, deve ser reconhecido a todos indivíduos, sem distinção de raça, religião, credo político e condição econômica ou social.⁶⁸

No âmbito interno, a partir da Constituição Federal de 1988, a saúde foi reconhecida como direito fundamental e universal, a ser realizado pelo Estado mediante políticas públicas e sociais que visem à redução de doenças e a outros agravos. No texto constitucional, garantiu-se ainda o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Ao optar pela primazia da pessoa humana, reconhecendo a fundamentalidade do direito ao acesso à saúde, em seu aspecto multidimensional, deve o Estado desenvolver ações e programas voltados à implementação desse direito, garantindo-se o acesso universal.

Em primeiro lugar, deve-se compreender que a saúde não se resume à mera ausência de doença, mas se trata de um conceito multidimensional que engloba determinantes de natureza ambiental, social, econômica e cultural importantes. Em segundo lugar, essa multidimensionalidade do conceito de saúde implica necessariamente complexidades na elaboração e implantação das medidas que visem à sua proteção, promoção e recuperação, isto é, na chamada política de saúde, ou, mais propriamente, nas chamadas políticas de saúde. (FERRAZ; VIEIRA, 2009, p. 235)

A criação do SUS no Brasil ocorreu em meio a um cenário epidemiológico, onde a estrutura sanitária caracterizava-se por um modelo médico assistencial e privatista, realizado

⁶⁷ “Artigo 25.

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.” (ONU, 1948, p. 5)

⁶⁸ Tradução livre: “Health is a state of complete physical, mental and social well-being and a not merely the absence of disease or infirmity. The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition”. Constitution of the World Health Organization, 1946.

por meio do Instituto Nacional da Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), autarquia federal, criada durante o regime militar, a partir do desmembramento do Instituto Nacional da Seguridade Social (INPS), que tinha por finalidade prestar atendimento médico aos que contribuíam com a previdência social.

Dessa forma, antes da criação do SUS, o sistema de saúde tinha um caráter privatista e excludente, já que todos os que não eram considerados segurados da Previdência Social ficavam excluídos do sistema e, os cidadãos hipossuficientes e considerados indigentes, inclusive as diversas categorias de migrantes, passavam a depender da existência de vaga em instituições filantrópicas conhecidas como Santas Casas de Saúde.

Produto de um esforço coletivo e mobilização do país, o SUS foi um marco na história brasileira, abrigando os princípios da universalização de cobertura e atendimento, equidade e integralidade para o conjunto de ações em saúde que abrangem um ciclo completo e integrado entre a promoção à saúde, a proteção e a recuperação (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).

A consolidação do SUS deu-se com a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) que, em conformidade com instrumentos internacionais e preceitos constitucionais, estabeleceu a universalização de atendimento à saúde, dando enfoque a medidas que visem não apenas à prevenção e à recuperação, mas também à promoção da saúde. Para o sucesso do novo sistema criado, era imprescindível a descentralização da gestão, assumindo o ente Municipal papel de extrema relevância, uma vez que, por estar mais perto da população, tinha condições de realizar um planejamento em saúde que visasse a solucionar problemas locais.

Diante da universalidade de cobertura e atendimento ao refugiado, no Brasil, é garantido o acesso às ações e aos serviços de promoção, proteção e recuperação da sua saúde, sem qualquer discriminação decorrente de sua origem ou nacionalidade.

Todavia, a realização da política de inclusão dos refugiados no sistema de saúde pública vem encontrando dificuldades. Primeiro, a ausência de informações e a falta de preparo dos profissionais de atendimento nas diversas áreas do sistema de saúde brasileiro, evidenciam a ausência de uma política estatal voltada a incluir os refugiados no sistema de saúde. O que se verifica, na prática, é que uma vez reconhecida a condição de refugiado, o sistema normativo permite que o indivíduo tenha acesso a todos os serviços e ações voltadas para promoção e recuperação da saúde, porém não há política voltada a incluir essas pessoas.

É certo que alguns dos problemas relatados pelos refugiados são enfrentados pela população local, já que estão diretamente relacionados a questões estruturais do sistema

referente à realidade socioeconômica do país, tais como má gestão, insuficiência de recursos, entre outros. Porém as dificuldades com que os refugiados se deparam são agravadas, por se tratar de uma população estrangeira, o que gera maiores empecilhos para garantir o acesso e a concretização do direito à saúde.

A garantia de acesso ao sistema de saúde no âmbito normativo, não tem se demonstrado suficiente, sendo diversos os relatos de refugiados em relação às dificuldades encontradas diante da falta de informação e de preparo adequado de profissionais de diversas áreas nas áreas do sistema de saúde, incluindo médicos e enfermeiros.

De fato, o SUS está estruturado dentro de uma rede hierarquizada, no qual o acesso deve ser garantido a qualquer cidadão, independente da apresentação de documento de identificação ou cartão do SUS, nesse sentido a Portaria nº 940/GM/MS, de 28 de abril de 2011, do Ministério da Saúde:

Art. 13. Não se constituem impedimentos para a realização do atendimento solicitado em qualquer estabelecendo de saúde:

I- inexistência ou ausência do Cartão Nacional de Saúde;

II- desconhecimento do número do Cartão de Saúde pelo usuário do SUS ou estabelecimento de saúde; e

III- impossibilidade de realizar o cadastramento ou a consulta à Base de Dados dos Usuários das Ações e Serviços de Saúde.

[...].

Art. 23. Durante o processo de cadastramento, o atendente solicitará o endereço do domicílio permanente do usuário, independente do Município em que esteja no momento do cadastro ou do atendimento.

§1º. Não estão incluídos na exigência disposto no *caput* os ciganos nômades e os moradores de rua.

§2º. No caso de brasileiros residentes no exterior e de estrangeiros não residentes no país, será registrado como endereço de domicílio permanente apenas o país e a cidade de residência.⁶⁹

Ocorre que, excetuado os casos de urgência e emergência, para o acesso ao sistema, os profissionais da área vêm exigindo, sem fundamento legal, a apresentação do cartão SUS e do comprovante de residência⁷⁰, documentos estes de difícil acesso aos refugiados e solicitantes de refúgio, notadamente para os indivíduos que ingressam de forma irregular no país e que se apresentam apenas do Protocolo Provisório ou RNE, já que muitas vezes permanecem em abrigos públicos.

⁶⁹ Disponível em: <http://www.bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt0940_28_0_2011.html>. Acesso em: 15 fev. 2016.

⁷⁰ O local de residência do cidadão critério para definição de responsabilidades no âmbito Estadual e Municipal, diante do sistema de pactuação entre os entes públicos no oferecimento de serviços, com reflexos financeiros no orçamento de saúde dos Estados e Municípios.

Outro desafio encontrado para inclusão dos refugiados no sistema, diz respeito a sua especificidade e vulnerabilidade diferenciada. Como pontua Santos (*apud* PUCCINI, 2013, *online*), tratando da problemática no itinerário terapêutico do imigrante africano em São Paulo:

A situação dos imigrantes internacionais é caracterizada pelo fato de que eles devem se reorientar socialmente e redefinir seu modo de vida no seio da sociedade de acolhida. Esse processo de integração que abre para imigrantes a vida para nova é também permeado por tensões que levam, nos casos mais extremos, à marginalização. As tensões entre aspectos sociais, comunitários e econômicos, como encontrados no país de origem e no país de acolhida, podem se exprimir muitas vezes por problemas de saúde. Relacionar saúde e migração é falar da integração dos migrantes no corpo social, das instituições de apoio e do diálogo, mas também das interdições e incompreensões de práticas sociais, e das transformações de significados do corpo, da religião, das tradições terapêuticas decorrentes desse encontro.

Voltado a capacitar profissionais da saúde para o atendimento da população refugiada no país, foi criado o primeiro Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados, com funcionamento no Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (ABDALA, 2006).

Avanços são sentidos na universalização do acesso ao sistema de saúde brasileiro, contudo é necessária a realização de ações específicas voltadas à capacitação de gestores e profissionais de saúde responsáveis pelo atendimento desta demanda em outros Estados e o desenvolvimento de material informativo oficial adequado, por meio de ações coordenadas pelo CONARE e Ministério da Saúde, que facilitem o conhecimento dos direitos assegurados aos refugiados. O adequado acesso ao sistema de saúde, somado à execução de outras políticas de acolhimento, sem discriminação, é fundamental para que o Brasil tenha uma política de acolhimento fraterna.

4.4.5 Acesso facilitado a documentos e a instituições de ensino

Objetivando promover o exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais assegurados ao refugiado, o ordenamento jurídico brasileiro expressamente assegura a facilitação de acesso às instituições acadêmicas em todos os níveis, bem como reconhecimento de certificados e diplomas, diante da situação de vulnerabilidade do refugiado, que se encontra o indivíduo em situação de fuga do seu país origem ou residência atual. A Lei nº 9.474/97 expressamente prevê:

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica de refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

Em igual sentido, o estatuto garante ao refugiado o gozo de direitos, sendo-lhe exigível apenas a cédula de identidade comprobatória de sua condição de refugiado⁷¹.

Ocorre que, mesmo diante do reconhecimento do direito no plano abstrato, na prática, diversas são dificuldades encontradas pelos refugiados diante da exigência de apresentação de documentos emitidos por seu país de origem para o exercício dos mais diversos direitos como trabalho e educação, já que, na maioria das vezes, não podem contar com o apoio da Embaixada e Consulado seu país de origem.

Em relação à garantia de acesso facilitado às instituições acadêmicas de todos os níveis, observa-se intrínseca relação com a realização do direito à educação. Sobre o acesso à educação, a Convenção das Nações Unidas para Refugiados de 1951 expressamente prevê que os Estados deverão dar aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário. E, em relação ao acesso a outros estudos, ao reconhecimento de certificados, diplomas e títulos universitários estrangeiros, não se admite tratamento menos favorecido que o concedido aos estrangeiros em geral.

A Convenção sobre os direitos da criança adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990⁷², também trata do direito à educação e assegura expressamente que a criança tem direito à educação e o Estado tem a obrigação de tornar o ensino primário obrigatório e gratuito, bem como encorajar a organização de sistemas de ensino secundário acessível a todas as crianças⁷³, sendo vedado, em qualquer caso, discriminação por considerações de raça, sexo, língua, opinião política, ou de sua origem nacional, étnica ou social a crianças que estejam sob a jurisdição dos Estados Partes.

Já no âmbito interno, a educação é considerada como direito de todos e dever do Estado e da Família, sendo assegurado o acesso gratuito e obrigatório ao ensino fundamental. Ainda de acordo com a Constituição Federal de 1988, os Municípios atuarão,

⁷¹ Ver artigos 4º, 5º e 6º da Lei 9474/97 – Estatuto do Refugiado.

⁷² Promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.

⁷³ Art. 28 da Convenção sobre direitos da criança de 1989.

prioritariamente, na educação infantil e no ensino fundamental; enquanto que aos Estados caberá atuação prioritária no ensino fundamental e médio.

A necessidade de garantir o acesso à educação assume contorno especial em países como o Brasil que possui baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), razão pela qual o não oferecimento do ensino obrigatório ou mesmo sua oferta irregular pode resultar em responsabilidade da autoridade competente.

De forma que ainda que haja divergência doutrinária sobre a aplicação do disposto no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, para os direitos sociais arrolados no artigo 6º, do mencionado diploma constitucional, em relação aos refugiados e refugiadas menores de 18 anos⁷⁴, deve ser garantido tratamento idêntico ao dispensado aos nacionais, por força dos instrumentos internacionais firmados pelo Brasil.

Aliás, União, Estados e Municípios devem se abster de restringir o acesso à educação, em quaisquer de seus níveis, em virtude de discriminação por motivo de nacionalidade, uma vez que esta conduta representa flagrante violação dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil.

Porém o que se observa na prática, é o desconhecimento dos gestores municipais que se recursam a fazer matrículas de crianças e adolescentes, seja por existência de comprovante de endereço ou certificados, desconsiderando a peculiar situação de vulnerabilidade do refugiado que se encontra em território brasileiro.

Por isso, a importante a Resolução Normativa do CONARE nº 14, de 27 de dezembro de 2011, atenta aos demais instrumentos normativos, prevê que os refugiados terão acesso ao sistema de educação em igualdade de condições com os nacionais⁷⁵.

A título de conclusão, pode-se destacar a importância dos entes municipais para que a integração possa ter êxito como solução duradoura, a educação é uma importante oportunidade para que o refugiado possa.

A educação dos refugiados, como bem destaca Grandi (*apud* EFE, 2016, *online*), “é uma das poucas oportunidades de transformar e construir a geração futura para que possam mudar o destino de dezenas de milhares de deslocados forçados que há no mundo”.

⁷⁴ “Parte I

Artigo 1

Nos termos da presente Convenção, criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.”

⁷⁵ “Art. 21. Os refugiados terão acesso ao sistema público de educação em igualdade de condições com os nacionais.

Parágrafo único. O reconhecimento de certificados e diplomas dos refugiados deverá ser facilitado, conforme art. 44, da Lei 9474/97.”

O Judiciário vem se mostrando sensível a essa problemática e reconhecendo a existência de direito líquido e certo ao procedimento facilitado para reconhecimento de diplomas e certificados e a instituições de ensino nos termos da lei.

ENSINO SUPERIOR. REVALIDAÇÃO DE DIPLOMA EXPEDIDO POR ESTABELECIMENTO ESTRANGEIRO DE ENSINO SUPERIOR. REFUGIADO. IMPOSSIBILIDADE DE PROVA DIREITA (DIPLOMA). CARÊNCIA SUPRIMA NA FORMA DO ART. 4 DA RESOLUÇÃO CFE 03/85, MEDIANTE AVALIAÇÃO DE CAPACIDADE ESPECÍFICA PERANTE COMISSÃO DE DOCENTES DAS DIVERSAS TERMINALIDADES MÉDICAS. 1. Restando, como efetivamente restou aceita pela universidade a condição de refugiado do impetrante, na forma ampla da Convenção de Genebra de 1951, e após parecer conclusivo, unânime, favorável de parte da comissão que avaliou seus conhecimentos, habilidades e atitudes, cumpria a universidade, sem mais outras investigações desnecessárias, impertinentes ou repetitivas, e por isso de cunho meramente protelatório, expedir-lhe o certificado de habilitação profissional para o exercício da medicina. 2. Presente, pois, o direito líquido e certo do impetrante, ante a ilegalidade dos procedimentos omissivos, a merecer o amparo do remédio heroico. 3. Provido o apelo e concedida a segurança. (TRF-4 - AMS 4907 RS 89.04.04907-5, Relator: José Morschbacher, j. 14/12/1989, Segunda Turma, DJ 14/03/1990)

A partir do acesso à educação o refugiado terá maiores oportunidades de acesso ao mercado de trabalho e, por conseguinte, ao sistema de previdência social que tem caráter contributivo e de filiação obrigatória.

5 CONCLUSÃO

O estudo das políticas públicas desenvolvidas no Brasil em prol dos refugiados envolve a compreensão do conceito de refugiado adotado na legislação do país, bem como a delimitação adequada da expressão políticas públicas diante do caráter polissêmico do seu significado.

Para fins do presente trabalho, adotou-se como conceito de política pública sua dimensão de realização material de direitos, voltada para um grupo específico de migrantes forçados, diante das causas que desencadearam a necessidade de fuga do seu país. Destarte, as políticas públicas foram analisadas a partir do processo decisório de reconhecimento da situação de refúgio, mas também dos termos das condições propiciadas internamente com o fim de garantir êxito nas soluções duráveis para a problemática do refugiado.

Em relação à construção do conceito de refugiado, é importante destacar a intrínseca relação entre os direitos humanos e o direito internacional dos refugiados, corolário de uma aproximação histórica e filosófica entre esses dois ramos do direito que atuam de forma complementar visando garantir direitos decorrentes diretamente da condição de pessoa humana, sem considerações relativas ao vínculo político-jurídico da nacionalidade.

A partir do estudo do aparato normativo internacional que constitui o Estatuto dos Refugiados, com abrangência universal, mostrou-se a existência de um conceito clássico de refugiado formulado no âmbito da ONU quando da celebração da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, decorrente de um momento histórico vivenciado no continente europeu no período pós-guerra.

Assim, considerando o contexto atual das migrações forçadas em que diversas causas levam as pessoas a fugir de seus países em busca de sobrevivência, careceria de rigor científico a presente abordagem se não fosse feita a correta diferenciação entre as diversas categorias de migrações forçadas, descrevendo os traços mais característicos de cada grupo de migrantes e seus respectivos instrumentos de proteção.

Com base na revisão da literatura especializada, demonstrou-se que as migrações modernas estão marcadas pelo caráter de deslocamento forçado, com reflexos no exercício da soberania dos Estados no controle de suas fronteiras. Nesse cenário, discorreu-se sobre a relevância de identificar a natureza da causa que desencadeia os fluxos massivos de movimentos migratórios forçados, dando resposta adequada às necessidades desses migrantes.

Em seguida, procurou-se demonstrar que uma grande contribuição da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 foi universalizar o conceito clássico de

refugiado, institucionalizando o refúgio por meio da inserção de princípios próprios e direitos que lhe devem ser garantidos independente da jurisdição onde se encontre.

Diante da não existência na literatura de uma interpretação consensual sobre o conceito de refugiado para fins de aplicação da Convenção de Genebra de 1951 foram feitas considerações sobre o momento histórico e o fundamento filosófico do reconhecimento universal da situação de refúgio. Ao final, concluiu-se que são consideradas refugiadas as pessoas que temem ser perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Nesse sentido, é fundamental a presença do fundado temor de perseguição decorrente de atos discriminatórios praticados pelo Estado ou por particulares, para o reconhecimento da situação de refúgio. Assim, a interpretação extensiva que vise abarcar situações de perseguição por motivos discriminatórios que não estejam expressamente previstos no texto convencional é necessária, na medida em que evita exceções anômalas. Todavia, a interpretação extensiva não está autorizada quando desfigure o instituto de refúgio, englobando situações essencialmente distintas, em que não há o elemento perseguição, como na hipótese de migração econômica.

O tratamento dado à questão dos refugiados no Brasil, a partir da Lei nº 9.474/97, passou a ser verdadeiramente humanitário, na medida em que reconheceu o instituto de refúgio como um direito subjetivo das pessoas vítimas de perseguição. Anteriormente à mencionada lei, a proteção era realizada no país por meio do da concessão de asilo, que, como já demonstrado, difere essencialmente do refúgio; Primeiro, porque o asilo era reconhecido como prerrogativa do Estado, decorrente do exercício de sua soberania e de tratados regionais, e não direito subjetivo do solicitante. Em segundo, porque o asilo era restrito às hipóteses de perseguição política, enquanto que o refúgio é mais abrangente, abrange outros motivos como religião, raça, pertencimento a grupo social e nacionalidade.

Por fim, enquanto que para o reconhecimento da situação de refúgio é indispensável que o indivíduo tenha cruzado as fronteira de seu país, no asilo, é possível sua concessão ainda que a pessoa permaneça sob a jurisdição do Estado perseguidor, nessa hipótese tem-se o asilo diplomático.

Assim, mesmo diante do caráter político, entende-se ser importante a manutenção dos regimes de asilo e de refúgio, já que o primeiro abre oportunidade de o Estado brasileiro garantir proteção às pessoas vítimas de perseguição política, mas que, por diversos motivos, não conseguiram transpor as fronteiras do seu país.

O Brasil, inspirado na Declaração de Cartagena, adotou o conceito ampliado de refugiado para abarcar situações de grave e generalizada violação de direitos humanos. Destarte, além da perseguição individualizada decorrente de discriminação por motivo de raça, religião, opinião política, nacionalidade ou pertencimento a um grupo social, a Lei nº 9.474/97, conhecida como Estatuto dos Refugiados, previu a grave e generalizada violação de direitos humanos como hipótese que autoriza o reconhecimento da situação de refúgio.

A controvérsia existente na academia sobre a possibilidade da situação de grave e generalizada violação de direito humanos, abarcar as diversas formas de migrações forçadas, nos levou a aprofundar o estudo sobre os elementos integrantes do conceito de refugiado, demonstrando que, mesmo não estando expresso no texto legal, a grave e generalizada violação de direitos humanos, prevista na legislação brasileira, deve decorrer de conflitos, guerras, instabilidade política entre outras causas similares.

Portanto, não foram incluídas no conceito de refugiado as vítimas de deslocamento forçado em decorrência de pobreza extrema, mudanças climáticas, catástrofes ambientais, vítimas do tráfico de pessoas, entre outras formas de deslocamentos forçados. Reconheceu-se que todas as formas de migrações forçadas refletem situações igualmente graves e relevantes, que necessitam de proteção, contudo a extensão do conceito de refúgio para abarcar essas pessoas não garante a proteção adequada, já que as causas que desencadeiam o deslocamento forçado são essencialmente diferentes, bem como os atores e forças políticas envolvidos em busca da solução são diversos.

Assim, diante da necessidade de assegurar proteção àquele que preenche os requisitos legais e excluir o indivíduo que não se enquadra no conceito legal, se mostra fundamental a garantia de acesso a um procedimento específico que vise apurar se o indivíduo se encontra em situação de refúgio. O CONARE foi criado com a função de decidir sobre os pedidos de solicitação de refúgio, para tanto foi desenhado em uma estrutura democrática e tripartite, composto por representante do Estado, da sociedade civil e do ACNUR.

As decisões adotadas pelo CONARE são pautadas em critérios eminentemente técnicos, contribuindo para consolidar no Brasil o direito à mobilidade dos refugiados, uma vez que reconhece o caráter voluntário da repatriação e a integração local como solução duradoura.

Com base no exame da literatura e em pesquisas realizadas em sites oficiais, apontou-se que, diante da grave crise humanitária da atualidade, houve um aumento substancial de pedidos de refúgio apresentado ao CONARE. A falta de estrutura do órgão

para analisar todos os pedidos, tem resultado na adoção de estratégias que suprimem fases do procedimento ou que acabam por excluir o acesso ao próprio procedimento de refúgio.

Em relação aos haitianos, verificou-se a supressão do próprio procedimento de refúgio. De fato, com fundamento na Resolução nº 97/2012 do CNIg, que reconhecia a possibilidade de concessão de visto humanitário aos nacionais do Haiti, em decorrência do agravamento da crise econômico-social decorrente do terremoto em 2010, o CONARE deixou de instruir e julgar os pedidos de refúgio formulados por haitianos e encaminhou todos os casos para CNIg, que concedia visto humanitário.

A decisão do Comitê, consistente em determinar a supressão de fases do procedimento de refúgio ou do próprio procedimento de refúgio, revela a incapacidade do órgão de analisar todos os pedidos que lhe são apresentados, resultando na violação ao direito dos migrantes que solicitam refúgio de ter seu pedido conhecido e julgado por um órgão colegiado e eminentemente técnico. Destarte, cabe ao governo adotar medidas visando estruturar adequadamente o CONARE, dando-lhe condições de atender a demanda apresentada, uma vez que a adoção de um procedimento específico para reconhecimento das situações de refúgio é fundamental para que haja um julgamento técnico, garantindo o acesso ao sistema de refúgio, sem discriminações, decorrente da origem ou nacionalidade. Como já ressaltado, a proteção complementar deve ser concedida àqueles que não preenchem os requisitos para o reconhecimento da situação de refúgio, e não para impedir que o solicitante de refúgio tenha acesso ao sistema.

Uma vez reconhecida sua situação de refúgio, a pessoa passa a gozar de direitos específicos disciplinados na Lei nº 9.474/97, estabelecidos pelo legislador tendo em vista uma peculiar situação dos refugiados e a situação de vulnerabilidade em que se encontram decorrente de fuga de conflitos armados, guerras tribais e perseguições individualizadas.

Entre as políticas desenvolvidas especificamente para refugiados, destacou-se a repatriação voluntária, por ser considerada como solução duradoura, por excelência, já que, em geral, melhor atende aos interesses dos refugiados por expressar a restauração do dever de proteção decorrente do vínculo jurídico-político do indivíduo com o seu país, qual seja, sua nacionalidade. Outrossim, a aspiração da maior parte dos refugiados é poder retornar ao seu país de origem em condições de segurança, restaurando os vínculos comunitários e culturais com sua nação. Nesse sentido, o Brasil precisa desenvolver parcerias com organismos internacionais, notadamente ACNUR, de forma a possibilitar o retorno voluntário e seguro ao país de origem sempre que cessadas as circunstâncias que justificaram o reconhecimento da situação de refúgio.

O direito à unidade familiar está previsto na Constituição Federal de 1988, garantido, para nacionais e migrantes, uma proteção especial para o Estado. Em relação aos refugiados, como forma de possibilitar a realização desse direito, foi prevista a reunião familiar, como sendo uma política que permite estender a condição de refugiado ao seu cônjuge, ascendente ou descendente, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependam economicamente, é o que dispõe o artigo 2º da Lei nº 9474/94. Diante da importância da unidade familiar para o processo da integração local, faz-se necessário que o CONARE desenvolva programas que possibilitem o cruzamento de informações constantes em seus bancos de dados, visando localizar e reagrupar os demais membros do grupo familiar, notadamente quando se tratar de crianças desacompanhadas.

Em relação ao programa de reassentamento de refugiados, destacou-se sua importância por visar à proteção de pessoas que se encontram em alto grau de vulnerabilidade, uma vez que, perseguidas em seu país de origem, não conseguiram se integrar no primeiro Estado que as acolheu. As dificuldades enfrentadas pelo Brasil na execução da política de reassentamento são demonstradas a partir do fechamento de diversos programas, evidenciando a necessidade de efetivo planejamento, coordenação e definição de responsabilidades e melhor coesão do papel da sociedade civil.

Apontou-se, ainda, como fundamental no processo de integração do refugiado, a necessidade de encaminhamento a serviços técnicos especializados, incluindo os refugiados no SUS. O direito à saúde foi reconhecido como direito fundamental e universal, a ser realizado pelo Estado mediante políticas públicas e sociais que visem à redução de doenças e outros agravos.

Todavia, a realização da política de inclusão dos refugiados no sistema de saúde pública vem encontrando dificuldades. Primeiro, a ausência de informações e a falta de preparo dos profissionais de atendimento nas diversas áreas do sistema de saúde brasileiro, evidenciam a ausência de uma política estatal voltada a incluir os refugiados no sistema de saúde. O que se verifica, na prática, é que uma vez reconhecida a condição de refugiado, o sistema normativo permite que o indivíduo tenha acesso a todos os serviços e ações voltadas para promoção e recuperação da saúde, porém não há política voltada a incluir essas pessoas.

Por último, destacou-se a importância da garantia de acesso facilitado às instituições acadêmicas de todos os níveis e a documentos como forma de possibilitar ao refugiado o pleno exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, já que, em geral, diante da perseguição perpetrada em seu país, a pessoa em situação de refúgio não conta com o apoio da embaixada ou consulado de seu país.

É, pois, o refúgio concebido como um instituto de caráter humanitário, na medida em que reconhece direito subjetivo do indivíduo de, atendidas as hipóteses legais e reconhecida a situação de refúgio, não ser devolvido ao seu país de origem enquanto persistirem as circunstâncias que autorizaram o reconhecimento da situação de refúgio. Outrossim, ainda que cessadas as circunstâncias que evidenciam o fundado temor de perseguição, a repatriação é voluntária e o refugiado tem direito a medidas que possibilitem sua integração local. Dessa forma, o refúgio é mecanismo fundamental para o exercício do direito à mobilidade em toda sua extensão, seja por meio do retorno ao seu país de origem com a repatriação voluntária, por meio do reassentamento que lhe autoriza acesso a um terceiro país, ou integração no país acolhedor.

O Brasil possui um sistema normativo de proteção da pessoa que se encontra em situação de refúgio fundado em direitos humanos, que, além de garantir direitos fundamentais, reconhece a peculiar vulnerabilidade dos refugiados e garante direitos específicos a este grupo. Porém, a consolidação do tema dos refugiados no país ainda encontra dificuldades e desafios, decorrentes de um melhor planejamento na promoção e coordenação de políticas públicas. O sucesso nas soluções duráveis para a problemática do refúgio depende de esforços por parte de todos os atores, inclusive dos refugiados, sendo necessária abertura de canal de comunicação deste grupo com o CONARE.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Vitor. Rio de Janeiro terá centro de referência para saúde de refugiados. **Agência Brasil**, 06 jun. 2006. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-06-06/rio-de-janeiro-tera-centro-de-referencia-para-saude-de-refugiados>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Brasília: ACNUR, 2013. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

ALMEIDA, Guilherme Assis de; ARAÚJO, Nádia de (Orgs.). **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

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

_____. Derecho de los Refugiados en America Latina: reflexiones sobre su futuro. In: NAMIHAS, Sandra. **Derecho Internacional de los Refugiados**. Pontificia Universidad Católica de Perú – Instituto de Estudios Internacionales – Fondo Editorial 2001.

ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176, jan./jun. 2002.

ANDREATTA, Rita Maria de Faria Corrêa. **A dignidade humano do estrangeiro**: o imigrante e o refugiado na perspectiva do diálogo intercultural. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Regional Integrada do Alto do Uruguai e das Missões, Campus Santo Ângelo, 2008.

ANNTONI, Danielle; CORREIA, Theresa Rachel Couto. jurisdição e competência no cumprimento de sentença interamericana pelo Brasil: análise do Decreto 6.185/2007. **Revista Nomus**, v. 30, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/index.php/nomos/issue/view/54>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

ARENDT, Hannah. **O que é Política?**. Trad. Reinaldo Guarany. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil, 2006.

_____. **Origens do totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARRETO, Luiz Paulo Teles (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. ACNUR, Brasil, 2010.

BENHABIB, Seyla. **The rights of others: aliens, residents and citizens**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BLANC, Cláudio. Refugiados ambientais: vítimas do aquecimento global ou protagonistas da destruição do meio ambiente?, **Aquecimento Global**, São Paulo: ano 1, n. 3, p. 30-35, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direito**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 nov. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 17 nov. 2016.

_____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. AG 176314 RJ 2009.02.01.007065-4, Relator: Des. Federal Frederico Gueiros, j. 20/07/2009, Sexta Turma Especializada, **DJU** 31/07/2009. Disponível em: <<http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5333422/agravo-de-instrumento-ag-176314-rj-20090201007065-4>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. AMS 4907 RS 89.04.04907-5, Relator: José Morschbacher, j. 14/12/1989, Segunda Turma, **DJ** 14/03/1990. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8548469/apelacao-em-mandado-de-seguranca-ams-4907-rs-890404907-5-trf4>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. v. II.

CARVALHO RAMOS, Andre de Carvalho. O princípio *non-refoulement* no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 892, n. 99, p. 347-376, fev. 2010.

_____. **Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas.** In: CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis de (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro.** São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 15-44.

_____. **Curso de direito humanos.** São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis de (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro.** São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 241-269.

_____. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global.** 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. **Sistema de refúgio brasileiro: desafios e perspectivas.** Brasília: Ministério da Justiça; CONARE, 2016. (Relatório). Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016/>. Acesso em: 15 dez. 2016.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direito humanos.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONSTITUTION OF THE WORLD HEALTH ORGANIZATION. 1946. Disponível em: <<http://www.apps.who.int/gov/assets/constitution-en.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

CORREIA, Theresa Rachel Couto. **Corte Interamericana de Direitos Humanos: repercussão jurídica das opiniões consultivas.** Curitiba: Juruá, 2008.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade: o direito fundamental à moralidade das candidaturas.** Curitiba: Juruá, 2010.

EFE. Quase 4 milhões de crianças refugiadas estão sem acesso à educação. **Agência EFE**, Genebra, 15 set. 2016. Disponível em: <<http://www.efe.com/efe/brasil/educacao/quase-4-milh-es-de-crian-as-refugiadas-est-o-sem-acesso-a-educa/50000242-3040926>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta; MESQUITA, Judith. **The right to health and the Millennium Development Goals in developing countries: a right to international assistance**

and cooperation?. 2006. Disponível em: <http://www.essex.ac.uk/human_rights_centre>. Acesso em: 12 dez. 2016.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 223-251, 2009.

FLEY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento de Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun./2000.

FOSTER, Michelle. **International refugee law and socio-economic rights: refugee from deprivation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: RCS Editora, 2005.

HADDAD, Emma. **The refugee in international society: between sovereigns**. Cambridge: Cambridge University, 2008.

HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**. Cambridge University Press, 2005.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W. W. Norton and Company, 1999.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

_____. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**. Disponível em: <<http://emwww.mj.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

KRISTEVA, Julia. **Estrangeiros para nós mesmo**. Trad. Maria Carlota Carvalho Gomes. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

LAFER, Celso. **O Brasil e a OIT” em “O Brasil e os organismos internacionais face aos desafios da inclusão social”**. 1999. Disponível em: <<http://www.dc.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010. p. 72-96.

LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 350 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. **A justiciabilidade internacional dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais: casos das cortes europeia e interamericana de direitos humanos**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **O Supremo Tribunal Federal na crise institucional brasileira: estudo de casos – abordagem interdisciplinar**. Fortaleza: ABC Editora, 2001.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Direito civil: famílias**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. Elementos para uma análise metodológica. São Paulo: PUC, 2006.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **A essência do direito**. São Paulo: Rideel, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

McADAM, Jane. **Complementary protection in international refugee law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MENEZES, Thais Ribeiro. **Direitos humanos e refúgio: a violação de direitos antes e após a determinação do *status* de refugiado**. 2012. 60 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA, Julia Albertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 351. f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

MURILLO GONZÁLES, Juan Carlos. El Fortalecimiento de la Protección Internacional de los Refugiados a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. In XXXV Curso de Derecho Internacional de la OEA: “Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional en las Américas, 2008.

_____. El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y su Relevancia para la Protección de Refugiados y Otras Personas Necesitadas de Protección en el Continente Americano. XXXIV Curso de Derecho Internacional de la OEA: “Aspectos Jurídicos del Desarrollo Regional”, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Glossário sobre migração**. Genebra: OIM, 2009. (Direito Internacional da Migração, n. 22). Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; RAMOS, Erika; CLARO, Carolina Abreu Batista; FARIAS, Nara Braga Cavalcanti de. The Immigration of Haitians in Latin America: significance for Brazilian Law and policy on asylum and immigration. In: CANTOR, James David; FREIER,

Luísa Feline; GAUCI, Jean-Pierre (Eds.). **A liberal tide?** Immigration and asylum law and policy in Latin America. Institute of Latin American Studies – University of London, 2015.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996; Temas de direitos humanos. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. Direitos sociais: proteção no sistema internacional e regional interamericano. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 5, p. 67-80, 2009.

_____. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: _____ (Coord.). **Temas de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PUCCINI, Camila. Direito dos imigrantes ao sistema público de saúde. **O Estrangeiro**, 29 mar. 2013. Disponível em: <<https://oestrangeiro.org/2013/03/29/direito-dos-imigrantes-ao-sistema-publico-de-saude/>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

REDIAN, Giuliana. **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas**. Curitiba, Juruá, 2015.

RODRIGUES, Giberto M A. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário comunitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. ACNUR, Brasil, 2010. p. 132-150.

_____. Prefácio. In: **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil**. Comentários sobre as decisões do Conare. Brasil: CONARE; Ministério da Justiça; Acnur, 2007.

SALDANHA, Nelson. **O Estado moderno e a separação dos Poderes**. São Paulo: Saraiva, 1987.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A idéia de justiça em Hegel**. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis de (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 201-220.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SOARES, C. D. O. Análise do princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados. **Universitas Relações Internacionais**, v. 9, n. 1, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

UNNERBERG, Flávia Soares; MELO, Álisson José Maria. O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos: as sentenças condenatórias e sua repercussão interna. **Revista Nomos**, v.34 (2012). Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/index.php/nomos/article/view/1188>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

VASCONCELOS, Renato Barbosa; MEIRELES, Gustavo Fernandes. Reflexões sobre a (in)viabilidade de uma jurisdição internacional dos direitos humanos a partir doo direito dos povos de John Rawls. **Revista Nomos**, v. 32, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/index.php/nomos/article/view/364>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

VEDOVATO, Luís Renato. **O direito de ingresso do estrangeiro: a circulação das pessoas pelo mundo no cenário globalizado**. São Paulo: Atlas, 2013.

WALDMAN, Maurício. **Meio ambiente & antropologia**. São Paulo: SENAC, 2006.

WENDEN, Catherine Wihtol. As novas migrações: por que mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo?. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 13, n. 23, p. 17-28, 2016.