

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JESSICA MALUCELLI BARBOSA

**O RECONHECIMENTO DO *STATUS* DE REFUGIADO DIANTE DAS DEMANDAS  
ATUAIS NO BRASIL**

CURITIBA

2014

JESSICA MALUCELLI BARBOSA

O RECONHECIMENTO DO *STATUS* DE REFUGIADO DIANTE DAS  
DEMANDAS ATUAIS NO BRASIL

Monografia apresentada ao Núcleo de Monografias, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito do Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Professora Dra. Larissa Liz Odreski Ramina

CURITIBA

2014

## TERMO DE APROVAÇÃO

JESSICA MALUCELLI BARBOSA

### O reconhecimento do status de refugiado diante das demandas atuais no Brasil

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

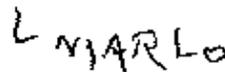


LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA  
Orientador

Coorientador



TATYANA SCHEILA FRIEDRICH  
Primeiro Membro



LUIZ MARLO DE BARROS SILVA - Direito Civil e  
Processual Civil  
Segundo Membro



Ata da reunião da Comissão Julgadora da  
Monografia (Trabalho Final de Curso) do  
Acadêmico(a) JESSICA MALUCELLI  
BARBOSA

Aos vinte e um dias do mês de novembro do ano de 2014, às 14:00 horas, nas dependências do Setor de Ciências Jurídicas, reuniu-se a Comissão Julgadora da Monografia apresentada pelo(a) Acadêmico(a) JESSICA MALUCELLI BARBOSA, sobre o tema, "O reconhecimento do status de refugiado diante das demandas atuais no Brasil". A Comissão constituída pelos Senhores Professores, LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA (Orientador), (Coorientador), TATYANA SCHEILA FRIEDRICH e LUIZ MARLO DE BARROS SILVA - Direito Civil e Processual Civil, atribuiu as seguintes notas respectivamente: 8,5, 8,5, 8,5 e 8,5; perfazendo a média igual a 8,5.

Obs.

Fazer as correções indicadas pela banca.

Curitiba - PR, 21 de novembro de 2014.

LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA

Orientador

TATYANA SCHEILA FRIEDRICH

1º Membro

Coorientador

LUIZ MARLO DE BARROS SILVA - Direito  
Civil e Processual Civil

2º Membro

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por sempre me incentivarem a ir atrás dos meus sonhos, por apoiarem minhas decisões e por me ajudarem a suportar suas consequências. A forma como vocês levam a vida será meu eterno orgulho. Agradeço por terem me ensinado que ser feliz é uma escolha diária.

Às amigas que a faculdade de direito me apresentou, sou grata pelos momentos que vivemos juntas dentro e fora do ambiente acadêmico. Com vocês me abri para um mundo cheio de oportunidades e novos caminhos.

Aos meus três cúmplices Jana, Ligi e Joka, com vocês não me sinto atrasada, perdida ou sozinha. Jana, sua visão de mundo será sempre objeto de admiração e nossas conversas fonte de sonhos e inspiração. Li, seu abraço consegue passar determinação e firmeza, sendo apenas uma pequena demonstração da sua imensa generosidade. Joka, gratidão por me fazer descer do mundo das nuvens e estar ao meu lado quando é preciso encarar a realidade.

Às amigas que sempre me aceitarão, Giovanna, Beatriz e Luiza. Agradeço por estarem torcendo por mim mesmo que a rotina tenha nos distanciado.

À Thais, por ter me ajudado a vestir um óculos através do qual os dias não são jamais tristes. Seu espírito de luz espalha paz e prosperidade por onde passa.

Por fim, não poderia deixar de agradecer ao Projeto Refúgio, Migrações e Hospitalidade. Por ter aparecido na minha vida e me mostrado que é possível apaixonar-se pelo Direito.

“Nesse dia, porém, deparou-se com apenas um único entre os arcanos do rio, e este lhe abalou a alma. Viu que a água corria, corria sempre e, contudo, estava lá, ininterruptamente, era sempre, a cada instante, a mesma e, no entanto, se renovava sem cessar.”

*Sidarta – Hermann Hesse*

## Resumo

O presente trabalho de monografia tem por objetivo analisar o arcabouço jurídico e social do qual dispõe o Brasil para recepção aos migrantes e refugiados. Para tanto será exposto o contexto histórico que levou à elaboração da Lei 9.474 de 1997 e como suas origens refletem na sua aplicabilidade diante dos pedidos de refúgio que vêm sendo apresentados nos últimos anos. Pretende-se expor uma realidade conflitante entre a legislação sobre refugiados e a realidade fática daqueles que solicitam reconhecimento, porém não correspondem às definições da Lei. Há um enfoque na questão dos haitianos e a resposta que o governo brasileiro elaborou para poder recepcioná-los, ainda assim, ficará apontada a insuficiência do conceito de Refúgio e, brevemente, será exposta uma possível solução jurídica que a doutrina vem elaborando. Destaca-se que a interpretação do arcabouço jurídico sobre o tema do refúgio deve ser sempre realizada com vistas ao conceito de direitos humanos que o permeia. O que torna essencial a elaboração de políticas públicas de recepção e acolhimento dos refugiados e migrantes no Brasil. Demonstra-se, por fim, que mesmo após muito desenvolvimento do conceito de refúgio ainda enfrentamos a dificuldade de se ter que lidar com uma definição restritiva e excludente

Palavras-chave: Refúgio. Brasil. Lei 9.474 de 1997. Haiti. Recepção.

## Résumé

Ce mémoire de licence a pour objectif d'examiner le cadre juridique et social du Brésil en ce qui concerne les migrants et les réfugiés. À cet effet, ce travail exposera le contexte historique qui a mené à la rédaction de la Loi n° 9.474 de 1997 et comment ses origines affectent son applicabilité sur les demandes d'asile qui ont été présentées au cours des dernières années. L'intention de ce travail est d'exposer une réalité conflictuelle entre la législation sur les réfugiés et la réalité factuelle de ceux qui cherchent la reconnaissance mais ne correspondent pas aux définitions de la loi. L'accent est posé sur la question des Haïtiens et la réponse que le gouvernement brésilien a préparé pour les accueillir, néanmoins, l'inadéquation de la notion d'asile est notée, et une possible solution juridique en train d'être développée par la doctrine sera brièvement exposée. Il est à noter que l'interprétation du cadre juridique sur le thème de l'asile doit toujours être entreprise en vue de la notion de droits de l'homme qui l'empreigne, ce qui rend indispensable l'élaboration des politiques publiques d'accueil et hébergement des réfugiés et des migrants au Brésil. Il est montré, enfin, que même après un gros développement de la notion d'asile, nous faisons toujours face à la difficulté de travailler avec une définition restrictive et d'exclusion.

Mots-clés : Asile. Brésil. Loi 9.474 de 1997. Haïti. Réception.

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	10
1. INSTITUTO DO REFÚGIO .....	12
1.1. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS.....	12
1.2. DEFINIÇÃO DE REFUGIADOS: CONVENÇÃO DE 1951 E PROTOCOLO DE 1967.....	15
2. O REFÚGIO NO BRASIL.....	19
2.1. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS BRASILEIRAS .....	19
2.2. A LEI 9474/97: IMPORTÂNCIA DA ADOÇÃO DE MECANISMOS INTERNOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS. ....	21
2.3. A RECEPÇÃO DOS HAITIANOS NO BRASIL APÓS 2010: O VISTO HUMANITÁRIO COMO, SIMULTANEAMENTE, SOLUÇÃO E PROBLEMA.....	24
3. REFLEXÕES ACERCA DO INSTITUTO DO REFÚGIO.....	28
3.1. INSUFICIÊNCIA DO CONCEITO DE REFÚGIO HOJE APLICADO .....	28
3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE “REFUGIADOS AMBIENTAIS”.....	30
4. DIREITOS HUMANOS E REFÚGIO .....	36
4.1. O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS .....	36
4.2. A ACOLHIDA E O PRECONCEITO .....	41
4.3. A SOCIEDADE CIVIL E A RECEPÇÃO, INCLUSÃO E PROTEÇÃO DO MIGRANTE E REFUGIADO .....	44
CONCLUSÃO.....	49
BIBLIOGRAFIA .....	51

## INTRODUÇÃO

Trata-se o refúgio de um instituto de natureza internacional, já que seu conceito é permeado pela racionalidade e colaboração de diversos países. Seu reconhecimento deve ser facilitado em prol dos indivíduos que dele pretendem se beneficiar. No presente trabalho os termos *refugiados* ou a *população refugiada* referem-se tanto aos indivíduos que solicitaram refúgio como aqueles que já tiveram o status de refugiado reconhecido.

Os refugiados compõem uma categoria peculiar de migrantes: aqueles que se deslocam de um país a outro, por serem vítimas de violação em seus direitos fundamentais, (direito à liberdade, à manifestação religiosa, por exemplo) ou ainda por integrarem minorias, sofrendo preconceito por sua raça ou gênero. Qualquer que seja sua motivação, os indivíduos reconhecidos como refugiados partem de seu país de origem por sofrerem ou temerem perseguição.

Parte da doutrina defende que as mudanças no mundo atual - nisso compreendem-se as governamentais, sociais, climáticas, políticas, econômicas entre outras - vêm acarretando novos motivos para migrações, uns mais severos que outros, mas que, de uma forma ou de outra, devem ser objeto de análise quando se fala nos modernos fluxos de refugiados e migrantes. Colheu-se a opinião de alguns autores com o intuito de apresentar argumentos que são utilizados para a defesa da expansão do conceito de refúgio e outros que tentam justificar a manutenção do instituto, nos moldes estabelecidos pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado.

Será chamada a atenção para o conceito de 'refugiados ambientais', cada vez mais discutido na doutrina que questiona a abrangência e coerência do conceito clássico de refúgio - elaborado pela interpretação conjunta da Convenção de 1951 com o Protocolo de 1967. Para compreensão dessas novas tendências do direito internacional dos refugiados, ou ao menos de parte de seus estudiosos, faz-se imprescindível a análise do histórico desse instituto. Por esse motivo expõe-se nos capítulos iniciais os marcos jurídicos e históricos que, de alguma forma, moldaram a doutrina internacional e regional sobre a concessão do *status* de refugiado.

Considera-se imprescindível destacar o caráter humanitário do Direito Internacional do Refugiado, uma vez que a concessão de sua proteção pressupõe a violação - ou a iminência- de direitos fundamentais de um indivíduo. Não se pode dissociar o reconhecimento do refúgio da falha, por parte do Estado de origem do

refugiado, de realizar a proteção de seus nacionais. Assim, pretende-se expor as demandas decorrentes de novos fluxos de migrantes com um olhar crítico e pautado na necessidade de efetivação de seus direitos humanos.

Com enfoque na perspectiva brasileira, serão relatados dados do ACNUR - Agência da ONU para Refugiados - e do CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados - que demonstram a crescente demanda dos pedidos de refúgio e sua relação com o fluxo de migrantes haitianos depois do ano de 2010. Será estudada a resposta jurídica criada pelo governo brasileiro para atender às necessidades dessa população. Pretende-se também realizar uma breve análise comparativa entre o tratamento que a lei reserva para os refugiados em relação aos portadores do visto por razões humanitárias.

Far-se-á, enfim, uma exposição sobre o papel da sociedade civil e das políticas públicas que auxiliam na inserção desses migrantes na sociedade brasileira, envolvendo nisso o acesso à educação, à saúde pública, ao lazer, bem como, e principalmente, à não discriminação. Nesse aspecto também, destacar-se-á a função das instituições não estatais como ponte entre essas minorias e a sociedade civil, por meio da realização de ações através das quais tem-se buscado reduzir a distância entre esta realidade vivida em nosso país e a mentalidade dos brasileiros que a ignoram.

Buscou-se destacar os problemas que têm permeado a adaptação dos refugiados e migrantes, com enfoque nos haitianos, e as dificuldades enfrentadas na tentativa de começar a vida no Brasil. Somente quando superada a fase de adaptação e acolhimento se poderá falar em soluções definitivas para que os refugiados e outros migrantes tenham condições de deixar para trás o sofrimento e as violações de direitos fundamentais já sofridos, cumprindo, então, com o escopo do instituto do refúgio.

## 1. INSTITUTO DO REFÚGIO

### 1.1. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS.

O instituto do refúgio não é recente, sua gênese pode ser observada até mesmo em passagens bíblicas que indicam a saída de povos de seu lugar de origem para buscar abrigo alhures. Contudo, o refúgio ganhou caráter jurídico apenas com a influência do direito romano<sup>2</sup>. Porém, para o presente trabalho, a referência ao instituto do refúgio considera como sua origem moderna o período da Primeira Guerra Mundial.

A preocupação da comunidade internacional com os refugiados passou a se ampliar a partir do momento em que o Direito Penal Internacional e o Instituto do Asilo Político passaram a não dar conta do contingente de deslocados. Foi o que ocorreu, a título de exemplo, com os refugiados provenientes da atual Rússia logo após a Revolução Bolchevique.

Em suas origens o refúgio prestou-se, a dar suporte a grupos em situações pontuais. Seu desenvolvimento e a ampliação de seu campo de reconhecimento foram liderados e estimulados pela Liga das Nações e, posteriormente, pela Organização das Nações Unidas. No período anterior à primeira Guerra Mundial não há registro de um grande contingente de pessoas que tivesse ensejado a criação de um instrumento jurídico de reconhecimento internacional de direitos como é o caso do Refúgio.

A insurgência de grupos de deslocados como consequência dos conflitos bélicos durante a Primeira Grande Guerra, bem como do desemprego, da fome, das crises políticas e econômicas dela decorrentes, reclamou a necessidade de atuação dos Estados para proteção dessas minorias. A Liga das Nações, organização criada no pós-guerra com o objetivo de dar manutenção à paz internacional, tomou para si o cuidado com a proteção dos refugiados, mesmo não sendo esta uma de suas funções originais.

---

<sup>2</sup> ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921 – 1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 11

Talvez a maior e mais aparente dificuldade, neste momento inicial de ampliação dos movimentos de indivíduos em busca de refúgio, tenha sido a obtenção e apresentação de documentos de identificação. Tratava-se de exigência para a entrada em países distintos da nacionalidade dos indivíduos, que, por diferentes motivos, não possuíam tal documentação e acabavam sofrendo resistência para adentrar a eles. Seja por terem partido em fuga de sua terra de origem ou por terem sido vítimas de desnacionalização em massa, os deslocados enfrentavam tal dificuldade, que demandava uma solução imediata.

Como exemplo temos os refugiados Russos, e depois Otomanos, que perderam sua nacionalidade, quando o governo instaurado não mais os reconhecia, isso ocorreu por meio do Decreto de 1921 da antiga União Soviética. Dessa forma, a preocupação inicial dos organismos de proteção aos refugiados era em relação a sua condição jurídica, principalmente no que tange ao porte de uma nacionalidade. Procurou-se então garantir uma documentação mínima referente à identidade e título de viagem que lhes garantisse mobilidade.

Importante medida tomada no sentido de regularizar o *status* jurídico dessas pessoas foi a criação do Passaporte Nansen. Esse documento era expedido pela Liga das Nações e recebeu esse nome em homenagem a seu Alto Comissário Fridtjof Nansen; sua finalidade era servir como certificado de identidade e de viagem permitindo assim a circulação dos deslocados.

Os primeiros mecanismos de proteção elaborados eram implementados por organizações temporárias e criadas objetivamente para certos grupos de vítimas. Esse auxílio aos refugiados se deu por meio de Altos Comissariados da Liga das Nações e sua proteção era bem específica para refugiados provenientes de conflitos pontuais, como o *Alto Comissariado para os refugiados russos* e, posteriormente, para os alemães.

O trabalho da Liga muitas vezes não era valorizado, sofrendo duras críticas por parte da doutrina, porém é preciso levar em conta que esta organização era mantida e fortemente influenciada por seus países membros, que colocavam seus interesses políticos e econômicos acima da proteção das minorias. Não obstante esta crítica, entende-se que a Organização foi essencial para o início dos trabalhos de amparo e auxílio aos refugiados, tendo sua atuação durado do ano de sua criação, 1921, até 1952, quando foi substituída pela Organização das Nações Unidas. José H. Fischel de ANDRADE Anota, ademais, que uma das principais dificuldades

enfrentadas pela Liga foi o fato de suas recomendações não gerarem efeitos jurídicos vinculantes.

Foi o governo norueguês que primeiro chamou atenção para necessidade de se estabelecer um órgão central que tratasse uniformemente do problema dos refugiados. Como resultado desta preocupação, foi criado, em 1938, o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, por meio de Resoluções da Assembleia da Liga, que também decretaram o fim das atividades de organismos menores que cuidavam de grupos específicos de refugiados.

Porém, este Alto Comissariado teve sua atuação limitada, pois não exercia uma tarefa de proteção direta dos refugiados, cuidando, tão somente, das questões jurídicas referentes a eles. Além disso, apesar de concentrar a proteção deste grupo em um único organismo, o Alto Comissariado se limitava aos grupos de refugiados já existentes, principalmente pela ideia de que o problema dos refugiados seria passageiro.

Em 1948, o surgimento da OIR - Organização Internacional para os Refugiados - trouxe, em sua constituição, uma mais ampla definição de refugiado, contendo cláusulas de inclusão<sup>3</sup> que individualizaram o conceito ao levar em conta as razões de sua perseguição. Porém, ainda apresentava limites ao seu reconhecimento, trazendo expressamente as situações que configurariam “perseguição” e o “fundado temor”, fora das quais o *status* não poderia ser concedido.

A grande inovação da OIR foi a elaboração de critérios definidores dos conceitos de *refugiado* e de *deslocados*; ainda assim, esses termos consideravam a especificidade de determinados grupos, demonstrando certa limitação em sua abrangência. Positivamente, a OIR abarcou a demanda tanto daqueles que precisavam de ajuda material como dos que buscavam apenas o reconhecimento de um *status* jurídico<sup>4</sup>, entretanto, a organização não contemplou como refugiados os migrantes<sup>5</sup>, como por exemplo aqueles deslocados em função de desastres naturais.

A análise dos pedidos de refúgio se tornou tão minuciosa e individualizada que o candidato passou a ter um vínculo direto com a comunidade e o Direito Internacional, não mais dependendo da anuência de seu país de nacionalidade<sup>6</sup>. O

---

<sup>3</sup> São as cláusulas que dispõem sobre as circunstâncias que caracterizam o refúgio.

<sup>4</sup> ANDRADE, J.H. F. de. **Obra Citada**. p. 169.

<sup>5</sup> Migrante: que muda de país ou de região. In: Michaelis on-line. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 28/09/2014.

<sup>6</sup> ANDRADE, J.H. F. **Obra Citada**. p. 168.

demandante de refúgio passa a ter um reconhecimento prévio à concessão de refúgio; podendo entrar com este pedido não em decorrência de um vínculo de seu país de origem com a comunidade internacional, mas por sua condição de sujeito e cidadão em relação à comunidade, superando nesses termos a supremacia do Estado sobre o indivíduo.

## **1.2. DEFINIÇÃO DE REFUGIADOS: CONVENÇÃO DE 1951 E PROTOCOLO DE 1967.**

O marco da tentativa mundial de fornecer uma solução ao problema da migração forçada foi a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. A partir dela que se externou a preocupação com o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, buscando-se tratá-lo por meio de uma cooperação internacional efetiva.

A convenção surgiu como fruto de muitos anos de atuação da comunidade internacional, desde a Liga das Nações até, finalmente, as Nações Unidas, reunindo em seu corpo de normas os principais pontos relativos ao tratamento destinado aos refugiados. Por meio dela, enfim, o Refúgio recebeu uma definição geral – que, à época, abarcava de forma ampla os problemas dos refugiados europeus. Como expõe André de Carvalho RAMOS:

*“em 1951, foi aprovada a “Carta Magna” dos refugiados, que é a convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados. A importância desse tratado é imensa: é o primeiro tratado internacional que trata da condição genérica do refugiado, seus direitos e deveres. Os tratados anteriores eram aplicáveis a grupos específicos, como refugiados russos, armênios e alemães.”<sup>7</sup>*

Sua redação buscou declarar as noções mais importantes da proteção dos refugiados, que já haviam sido tratadas de forma esparsa pelos documentos internacionais anteriores à ela. Por exemplo, o princípio do *non-refoulement*, que teve seu embrião no item 7 do Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios, de junho de 1928, que desencorajava medidas de expulsão com relação

---

<sup>7</sup> RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: Semelhanças, Diferenças e perspectivas. In:\_\_\_\_\_. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo, 2011. p. 25.

a esses refugiados. Na Convenção de 1951, este princípio foi tratado de forma clara no artigo 33, sob o título “Proibição de expulsar ou repelir”.

Importante destacar o papel essencial de tal princípio na proteção dos refugiados: por sua disposição, nenhuma pessoa poderá ser reenviada ao país onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. Salvo algumas exceções, que configuram as cláusulas de exclusão, pelas quais um Estado pode se negar a conceder refúgio no caso de o solicitante representar um perigo para a segurança do país onde pretende se refugiar. Para o ACNUR, são cláusulas de exclusão aquelas que: “determinam situações nas quais uma pessoa que satisfaz os critérios requisitados para se beneficiar do *status* de refugiado em virtude das cláusulas de inclusão se vê recusada a esse *status* por não ter necessidade de proteção internacional”<sup>8</sup>.

Como herança da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha (Convenção de 1938)<sup>9</sup>, a Convenção de 1951 considera para o reconhecimento do Refúgio, o motivo que levou o refugiado a sair de seu país. A Convenção de 1938 trazia expressamente em seu art. 1º, 2, que aqueles que haviam saído da Alemanha por “razões de pura conveniência social” não seriam considerados refugiados. Na convenção de 1951 o motivo que justifica a concessão do Refúgio é o fundado *temor de ser perseguido*, “por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”<sup>11</sup>.

Por trazer para o reconhecimento do refúgio as *razões da partida* do refugiado, a Convenção de 1938 é considerada um marco na transição entre as fases de qualificação coletiva e individual do refúgio<sup>12</sup>.

Em seu artigo 37, a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados derogou os acordos e convenções anteriores a ela, buscando ser uma solução aos anseios da comunidade internacional em providenciar uma resposta uma ao problema das pessoas deslocadas. O artigo 1º, §1º, a, da Convenção reúne em seu corpo

---

<sup>8</sup> Tradução livre do original: “définissent les circonstances dans lesquelles des personnes qui satisfont aux critères requis pour bénéficier du statut de réfugié en vertu des clauses d’inclusion se voient refuser ce statut parce qu’elles n’ont pas besoin d’une protection internationale”. UNHCR. **Module d’autoformation 1: Introduction à la protection internationale: protéger les personnes relevant de la compétence du HCR.** Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/42fb0c124.html>>. Acesso em 30/09/2014.

<sup>9</sup> ANDRADE, J.H. F. de. **Obra Citada.** p. 126.

<sup>11</sup> GENEBRA. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** Art. 1º, §1º, c.

<sup>12</sup> Sobre as fases de qualificação coletiva e individual do refugiado ver: ANDRADE, José H. Fischel. de. **Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921 – 1952).** Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

normativo a possibilidade de reconhecimento de Refúgio a todos aqueles que já desfrutavam dessa proteção, mesmo que por documentos dispersos.

Acreditava-se que com o fim da Guerra o problema dos refugiados se estabilizaria, de modo a possibilitar o reassentamento dos indivíduos que haviam fugido em função dos conflitos armados. Entretanto, no período pós Segunda Guerra Mundial ainda havia muitos deslocados que não queriam ser repatriados, tampouco regressar ao seu país de origem, traumatizados pelos acontecimentos. Isso fez com que o campo de aplicação da Convenção de 1951 se tornasse rapidamente obsoleto por vislumbrar apenas as vítimas dos conflitos anteriores à ela.

Outro fator que corroborou para a continuidade dos deslocamentos foram os conflitos armados posteriores à Segunda Guerra que, em sua maioria, ocorreram internamente entre grupos separatistas ou facções de governo de um mesmo país<sup>13</sup>. Assim, aos poucos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados foi sendo designado para lidar com situações de deslocados que inicialmente se encontravam fora da alçada da Convenção, como por exemplo, os refugiados provenientes da revolta na Hungria, em 1956, ou os refugiados chineses.

Somando esses acontecimentos aos conflitos decorrentes das descolonizações na África, a partir dos anos 1960, e o grande contingente de refugiados deles decorrentes, a comunidade internacional se sentiu compelida a tomar medidas com o intuito de suprir a lacuna da Convenção. Frente a essas necessidades, foi elaborado o Protocolo de 1967, adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que teve como principal conquista a exclusão do limite temporal e geográfico para o reconhecimento dos refugiados:

*“Artigo 1, § 2º. Para 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 §2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica”<sup>14</sup>*

---

<sup>13</sup> AMORIM, João Alberto Alves. Concessão de Refúgio no Brasil – A proteção internacional humanitária no direito brasileiro. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 12, 25 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.reid.org.br/?CONT=00000303>>. Acesso em: 01/10/2014.

<sup>14</sup> NOVA IORQUE. **Protocolo de 31 de janeiro de 1967 adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Artigo 1, § 2.

O Protocolo de 1967, enfim, expõe expressamente o desejo de que todos os refugiados gozem de igual *status*, sem preconceito do período imposto para seu reconhecimento. Também chama atenção para o surgimento de novas demandas de refúgio que passam a ser contempladas *sem nenhuma limitação geográfica*<sup>15</sup>. Ainda hoje o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo adicional representam o núcleo internacional e universal de proteção aos refugiados, compondo o ponto de partida para qualquer discussão sobre a proteção jurídica dessas minorias<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> NOVA IORQUE. **Protocolo de 31 de janeiro de 1967 adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Artigo 1, § 2.

<sup>16</sup> UNHCR. **Obra citada**.

## 2. O REFÚGIO NO BRASIL

### 2.1. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS BRASILEIRAS

No Brasil a implementação efetiva de um instrumento jurídico que permitisse o reconhecimento do refúgio demorou para acontecer por razão, principalmente, da realidade ditatorial vivida no país a partir dos anos 1960. O regime militar manteve as fronteiras fechadas a todos aqueles que pudessem estar fugindo de outros países por serem contra regimes políticos semelhantes ao que estava sendo vivido aqui. Durante esse período o Brasil foi predominantemente um país de emigração, sendo a imigração aceita apenas quando correspondesse aos interesses econômicos do país.

Mesmo durante esse período o Brasil já havia assinado alguns documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969. Ainda assim, presenciou-se a violação massiva de direitos políticos e liberdades individuais dos próprios nacionais.

Em relação aos refugiados o Brasil se restringiu, majoritariamente, a figurar como país de transição. Ou seja, eles só eram aceitos enquanto aguardavam seu reassentamento em outro país<sup>18</sup>. O próprio ACNUR, que em 1977 se instalou no Rio de Janeiro, limitava-se a realocar os refugiados, não sendo nem ao menos reconhecido pelo governo brasileiro como um órgão das Nações Unidas.

Foi apenas depois da redemocratização do Brasil que o tratamento destinado aos refugiados começou a se consolidar. A Constituição Federal de 1988 destacou os princípios da dignidade da pessoa humana e a democracia:

*“A Constituição, que, significativamente, pela primeira vez na História do nosso constitucionalismo, apresentava o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana e o Título dos direitos fundamentais logo no início das suas disposições (...).”<sup>19</sup>*

---

<sup>18</sup> AMORIM, J. A. A. **Obra Citada**.

<sup>19</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Noções Introdutórias. In: \_\_\_\_\_ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, 2011. p 116.

Aos poucos, o Brasil foi caminhando para o reconhecimento e efetiva acolhida dos refugiados. Um passo importante neste sentido foi o reconhecimento oficial do ACNUR como uma agência da ONU, o que ocorreu em 1982<sup>20</sup>. Em 1989 a promulgação do Decreto nº 98.602 retira a reserva geográfica de forma a permitir o reconhecimento do Refúgio a solicitantes de qualquer nacionalidade. Ainda assim, foi apenas em 1997, trinta anos após a edição do Protocolo adicional de 1967, que o Brasil enfim implementou a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto do Refugiado no âmbito jurídico interno do País.

Isso ocorreu por influência da crescente preocupação internacional com os direitos humanos que permeou todo o século XX. No âmbito regional, a Declaração de Cartagena, de 1984, foi o instrumento que, mesmo desprovido de força jurídica vinculante, teve relevante função ao lembrar aos países a importância de se tomar medidas que possibilitassem a efetivação dos direitos dos refugiados e sua vinculação com os direitos humanos.

Fruto de um colóquio realizado em Cartagena, na Colômbia, a mencionada Declaração consiste na organização de determinadas conclusões e recomendações que têm por intenção o estímulo à elaboração e à implementação de políticas e instrumentos jurídicos regionais e internos aos países da América Latina. Ela foi elaborada com vistas aos problemas dos refugiados no continente, decorrentes principalmente das guerras civis da América Central (Honduras, Nicarágua e El Salvador, por exemplo).

Mais do que isso, a Declaração de Cartagena acabou se tornando um referencial em todos os temas que envolvem os direitos dos refugiados, por ressaltar o caráter voluntário do repatriamento, a necessidade de implementação de políticas de assistências aos refugiados nas áreas de saúde, educação, segurança, etc., evidenciando assim o aspecto humanitário da concessão de refúgio acima do aspecto político.

O PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos -, de 1996, também desempenhou um papel muito importante, podendo-se afirmar que de suas diretrizes se desdobrou a elaboração da Lei 9.474, de julho de 1997, que implementou na legislação interna brasileira o Estatuto do Refugiado, de 1951. O PNDH dispunha em sua introdução que *“direitos humanos são direitos fundamentais de todas as*

---

<sup>20</sup> AMORIM, J. A. A. **Obra Citada.**

peças”<sup>22</sup>, mencionando os refugiados dentre os grupos referidos naquela ocasião. Ainda, ao dispor sobre as propostas de ações governamentais, no item 166, o Programa elencou a propositura de projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados como um objetivo a ser realizado em curto prazo<sup>23</sup>. Como bem dispõem Cesar Augusto S. da SILVA e Viviane Mozine RODRIGUES:

*“Nesse contexto estaria a vontade política da aprovação da Lei dos Refugiados, ao encontro da multilateralização das relações do país, do avanço do direito internacional e da entrada nos regimes internacionais de direitos humanos considerados de forma ampla, assim como nos regimes regionais.”<sup>24</sup>*

## **2.2. A LEI 9474/97: IMPORTÂNCIA DA ADOÇÃO DE MECANISMOS INTERNOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS.**

Liliana Lyra JUBILUT destaca a importância de não apenas os Estados aderirem às convenções e pactos internacionais, mas também incorporarem em seu ordenamento interno as questões por eles tratadas. Essa cooperação entre a comunidade internacional e os Estados individualmente, atuando dentro de suas fronteiras no que tange à questão do refúgio, permite a redução do encargo que cada Estado suporta ao se tornar um país de acolhida.

O ACNUR dispõe sobre como os Estados poderiam cumprir as obrigações dispostas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967: (...) *“os Estados dispõem de uma certa liberdade de escolha quanto ao procedimento e instituições que utilizarão para esse fim. O método mais eficaz consiste na adoção de uma legislação nacional sobre o asilo incorporando as disposições desses tratados”<sup>25</sup>.*

A adoção das disposições da comunidade internacional pode ocorrer com adaptações nas instâncias internas, de forma a potencializar a eficácia e aplicação das regras gerais. Neste sentido JUBILUT destaca que *“Tal incorporação possibilita,*

<sup>22</sup> BRASIL. **Decreto n. 1.904, de 13 de maio de 1996.**

<sup>23</sup> Idem. **Ibidem.**

<sup>24</sup> SILVA, César Augusto S. da. RODRIGUES, Viviane Mozine. Refugiados: os regimes internacionais de Direitos Humanos e a situação brasileira. In: \_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e Refugiados.** Várzea Grande, 2012. p. 139.

<sup>25</sup> Tradução livre do original: *“(…) États jouissent donc d’une certaine liberté de choix quant aux procédures et institutions qu’ils utiliseront à cette fin. La méthode la plus efficace consiste à adopter une législation nationale sur l’asile incorporant les dispositions de ces traités’.* UNHCR, **Obra Citada.**

*ainda, a adaptação das regras internacionais à realidade de cada Estado permitindo uma proteção mais efetiva aos refugiados.”*<sup>26</sup>

A Convenção e o Protocolo, ambos sobre o Estatuto dos Refugiados, ao serem interpretados e aplicados conjuntamente, formam uma base jurídica mínima de proteção da comunidade internacional. Ademais, os países podem, individualmente, ampliar suas condições de reconhecimento de refúgio, como foi o caso da lei brasileira. Por esse motivo JUBILUT defende que a concessão de refúgio no Brasil é considerada exemplar em relação a outros países da América Latina<sup>28</sup>, devido à ampliação do conceito de Refugiado pela lei 9.474/97.

A autora afirma que a Lei se destaca por sua abertura normativa em relação aos documentos que a influenciaram, quais sejam a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967<sup>29</sup>. Isso se verifica no inciso III, do artigo 1º, da Lei 9.474/97, que reconhece como refugiados também aqueles que deixam seu país de origem “*devido a grave e generalizada violação de direitos humanos*”<sup>30</sup>. A Lei brasileira promove, enfim, um grande avanço ao criar o CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados - Órgão nacional de deliberação coletiva no âmbito do Ministério da Justiça responsável pelo reconhecimento dos refugiados<sup>31</sup>.

O que se verifica na referida Lei é uma significativa abertura hermenêutica, que propicia uma interpretação extensiva de quem pode ser reconhecido como refugiado. Essa redação foi inspirada principalmente pela Convenção da Organização da Unidade Africana – OUA - que Rege Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, de 1974. Este instrumento apresentou uma ampliação da definição de refugiado em comparação com a já ampliada conceituação que havia no Protocolo de 1967, inovando ainda mais quando de seu surgimento. Tal Convenção, enquanto instrumento regional de reconhecimento do problema dos refugiados, dispõe o seguinte, em seu artigo I, 2:

*“O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a*

---

<sup>26</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. p.22.

<sup>28</sup> Idem. **Ibidem**. p. 15

<sup>29</sup> Idem. **Ibidem** p.16.

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**.

<sup>31</sup> Idem. **Ibidem**.

*deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.”<sup>33</sup>*

Procedendo a uma leitura atenta do dispositivo transcrito em comparação com o já mencionado artigo 1º, III, da Lei 9.474/97, é possível notar a semelhança entre ambos, que consideram a essencialidade do caráter humanitário da concessão de refúgio. Semelhança esta que se deve em grande parte ao disposto na Declaração de Cartagena, de 1984, que faz expressa referência, em sua conclusão terceira<sup>34</sup> à Convenção da OUA (hoje a União Africana), destacando a importância de se observar o conceito de refugiado nela definido.

A Lei 9474/97 teve outro importante papel para além da ampliação do conceito de Refúgio, ela criou o CONARE, órgão nacional responsável pela apreciação de todos os pedidos de refúgio no país. A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 deixam em aberto a forma como se dará o processo de concessão de refúgio e também a elaboração de ações que para garantia da dignidade dos solicitantes antes, durante e após a análise de cada caso.

A importância do CONARE para a implantação, em território nacional, das políticas gerais estabelecidas pelos documentos internacionais é enorme. Trata-se de um órgão interministerial especializado em tratar de assuntos relativos aos refugiados.

Presidido pelo Ministério da Justiça, o CONARE conta com auxílio dos Ministérios das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde, Educação e Desporto, além de um representante do Departamento de Polícia Federal, em representante de uma organização não-governamental.

Os critérios de reconhecimento da condição de refugiado foram estabelecidos pela Lei 9.474/97 em seu artigo 1º, I, II e III. Dessa forma, para análise da conformidade dos pedidos concretos com o descrito pela lei, o solicitante passa por um processo formal, que se inicia com o Protocolo de Refúgio – de acordo com o art. 2º da Resolução Normativa nº 18 do CONARE<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> ADIS-ABEBA. **Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, de 10 de setembro de 1969.** Artigo 1, 2.

<sup>34</sup> CARTAGENA DAS ÍNDIAS. **Declaração de Cartagena de 22 de novembro de 1984.** Conclusão terceira: “*Reiterar que, face à experiência adquirida em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.*”

<sup>35</sup> BRASIL. **Resolução Normativa n. 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014.** “Art. 2º. *Recebendo o Termo de Solicitação de Refúgio devidamente preenchido e colhidos os dados biométricos ou seu*

O porte deste Protocolo garante ao solicitante, na pendência da análise do seu pedido, direitos semelhantes aos dos estrangeiros em situação regular, permitindo ainda a emissão de CPF e Carteira de Trabalho e Previdência Social em seu benefício. Até que seu pedido seja julgado, o protocolo terá seu prazo de validade renovado, garantindo, dessa forma, a legalidade da permanência em solo brasileiro.

### 2.3. A RECEPÇÃO DOS HAITIANOS NO BRASIL APÓS 2010: O VISTO HUMANITÁRIO COMO, SIMULTANEAMENTE, SOLUÇÃO E PROBLEMA.

O Haiti é o país com o menor Índice de Desenvolvimento Humano da América. Sua história é contada pela instabilidade política e pela pobreza, tendo sofrido ocupação pelos Estados Unidos (durante os anos 1915 a 1934), sendo berço de uma longa ditadura liderada pela família Duvalier, e ainda passando por crises econômicas, como a de 2003<sup>36</sup>. Fatos que o transformaram em um país de emigração, sendo o principal destino do deslocamento de haitianos a República Dominicana, especialmente pela proximidade geográfica.

A recepção dominicana aos haitianos foi historicamente marcada pelo preconceito e pela exclusão social e econômica, que os manteve durante anos na ilegalidade, pois não havia regularização dos cidadãos que lá procuravam refúgio. Foi somente a partir da década de 1990, por pressão internacional, que ocorreu a primeira leva de regularização desses migrantes e, ainda assim, só foram reconhecidos aqueles que trabalhavam no setor açucareiro<sup>37</sup>. Dessa forma, fica claro o histórico de rejeição e sofrimento tanto da população haitiana quanto dos seus nacionais que resolveram sair do país em busca de mínimas condições de vida.

O terremoto que assolou o país em 2010 expôs ainda mais sua estrutura precária. Pode-se dizer que o desastre ambiental foi a causa marcante que levou os

---

*equivalente, a Unidade da Polícia Federal emitirá imediatamente o Protocolo de Refúgio, nos moldes do Anexo II da presente Resolução, independentemente de oitiva, ainda que agendada para data posterior*

<sup>36</sup> FARIAS, Andressa. FERNANDES, Duval. MILESI, Rosita. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/migrante/components/com\\_booklibrary/ebooks/caderno-debates-6.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-6.pdf)>. Acesso em: 07/10/2014.

<sup>37</sup> ARRUDA, Aline Maria Thomé. Migração e refúgio: uma breve problematização sobre os direcionamentos governamentais para recepção a haitianos no Brasil e na República Dominicana. **Universitas Relação Internacionais**, Brasília, v. 11, n 1. p. 105 – 111.

haitianos em grande número a procurarem refúgio em outros países a partir desse ano, porém, por trás dela há o histórico de política instável e baixa qualidade de vida que, desde sempre, estimulou o êxodo do país.

Desde 2004 o Brasil lidera as ações da MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti - em auxílio ao combate à pobreza e instabilidade política do país. Essa proximidade com nacionais brasileiros pode ter sido um dos motivos que levou os haitianos a escolherem o Brasil como país de destino depois do terremoto. Sua vinda numerosa causou considerável aumento no número de imigrantes e levou o governo brasileiro a tomar medidas de acolhimento a essa população.

Atendendo a este novo fluxo de migrantes, e tratando a situação com enfoque humanitário, foi elaborada a Resolução Normativa nº 97, do CNig – Conselho Nacional de Imigração -, em janeiro de 2012<sup>38</sup>. Tal Resolução tem como respaldo a concessão de visto permanente, prevista no artigo 16 da Lei nº 6.815, de 1980, e prevê a concessão especial desse visto ao nacional do Haiti pelo prazo de 5 anos<sup>39</sup>, por “razões humanitárias”:

*“Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.”*<sup>40</sup>

Nesse contexto, é possível visualizar no visto humanitário destinado aos haitianos a tentativa de lhes fornecer proteção, pautada na observância das garantias de direitos humanos. A supramencionada Resolução teve seus efeitos prorrogados até janeiro de 2015, por meio da Resolução Normativa nº 106 do CNig, em atenção ao ainda elevado número de demandas, frente a não estabilização da situação no Haiti pós terremoto, afinal:

<sup>38</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **CNig estende visto especial a haitianos**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/cnig-prorroga-concessao-de-visto-especial-a-haitianos.htm>>. Acesso em: 19/10/2014.

<sup>39</sup> BRASIL. **Resolução Normativa n. 97 do Conselho Nacional de Imigração de 12 de janeiro de 2012**. “Artigo 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.”

<sup>40</sup> Idem. **Ibidem**. Artigo 1º, parágrafo único.

*“quando se junta uma situação política caótica, com um fator de catástrofe natural, não há como obter respostas às necessidades mínimas da população. Esta situação de extrema vulnerabilidade é que deve ser entendida como o fator que leva os haitianos a tomarem a decisão de emigrar”<sup>41</sup>*

Acontece que a maioria dos haitianos que chega no Brasil ainda não dispõe desse visto que, inicialmente, seria expedido pelo consulado brasileiro em Porto Príncipe. Dessa forma, ao chegarem à fronteira brasileira eles solicitam refúgio à Polícia Federal que, atendendo aos procedimentos do processo de concessão de refúgio, expede um protocolo em favor do solicitante. Esse protocolo garante ao requerente a legalidade em sua estadia no Brasil até que seu processo seja decidido. Uma vez solicitado o refúgio, o requerente estará autorizado a permanecer no Brasil e deve ter acesso à Carteira de Trabalho e CPF.

Na prática, como descreve André RAMIRES “os haitianos que entram no Brasil não são refugiados uma vez que as motivações para a saída do país de origem não se enquadram na Convenção de 1951”<sup>42</sup>. Eles, em geral, não saem do Haiti motivados por um fundado temor de perseguição por motivos de raça, ideologia política ou pertencimento a minorias. Assim, suas solicitações nem ao menos são examinadas pelo CONARE sendo despachados automaticamente para o CNig – por força da Resolução Recomendada nº 08/06<sup>43</sup> - que decidirá sobre a concessão ou não do visto por razões humanitárias.

Em decorrência dessa generalização, mesmo que alguns haitianos individualmente pudessem se adequar às determinações da Convenção e ser considerados verdadeiramente como refugiados, este reconhecimento fica prejudicado. As migrações em grandes fluxos, resultado de acontecimentos que geram o deslocamento em massa de determinada nacionalidade, podem gerar essa forma de categorização excludente. Alguém que poderia ser reconhecido refugiado deixa de sê-lo.

Referindo-se ao fluxo em larga escala, como é o caso dos haitianos ora em análise, Erika FELLER expõe “*Ele pode tornar simplesmente impraticável, ao menos*

<sup>41</sup> FARIAS, A. FERNANDES, D. MILESI, R. **Obra Citada.**

<sup>42</sup> RAMIRES, André. Apresentação. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania.** Brasília, 2011. Disponível em:

<[http://www.migrante.org.br/migrante/components/com\\_booklibrary/ebooks/caderno-debates-6.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-6.pdf)>.

Acesso em 18/10/2014

<sup>43</sup> Em seu artigo 1º a referida Resolução recomenda o encaminhamento do CONARE ao CNig dos “pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias”.

*num primeiro momento, a identificação individualizada do status dos refugiados e a concessão de todos os direitos previstos na Convenção*<sup>44</sup>.

Não há como negar que, juntos, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 representam o núcleo internacional de proteção dos refugiados sendo, ainda hoje, o ponto de partida para qualquer discussão sobre a proteção jurídica dessa categoria<sup>45</sup>. Entretanto, há que se observar o surgimento de novas minorias, que não são vítimas diretas de *perseguições*, como se exige na Convenção, mas que se encontram em igual condição de vulnerabilidade que demanda tutela dos órgãos nacionais e internacionais e, preferencialmente, que possam desfrutar da proteção do refúgio. São eles os migrantes econômicos, as vítimas de tráfico de pessoas, exploração sexual e, também, as vítimas de fenômenos ambientais que inviabilizaram total ou parcialmente a permanência em seu local de origem.

---

<sup>44</sup> FELLER, Erika. A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito? **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/migrante/components/com\\_booklibrary/ebooks/caderno-debates-6.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-6.pdf)>. Acesso em 18/10/2014.

<sup>45</sup> UNHCR. **Obra citada**.

### 3. REFLEXÕES ACERCA DO INSTITUTO DO REFÚGIO

#### 3.1. INSUFICIÊNCIA DO CONCEITO DE REFÚGIO HOJE APLICADO

A situação dos haitianos no Brasil nos obriga a refletir sobre a resposta jurídica existente para esse fluxo de pessoas deslocadas, vítimas de desastres naturais. O fato de não haver para eles previsão legal internacional específica, como há para os refugiados (Direito Internacional dos Refugiados), deixa uma lacuna na atuação dos Estados, principalmente, quanto à efetiva proteção desse grupo. No Brasil, como já foi demonstrado, a resposta para essa situação foi a concessão de visto de permanência por razões humanitárias, que teve como fundamento a proteção dos direitos humanos:

*“A abordagem dos direitos humanos sugere que os Estados tenham mecanismos sensíveis de identificação dos diferentes grupos de pessoas, suas respectivas necessidades e as consequentes respostas distintas para cada contexto.”<sup>46</sup>*

O visto humanitário foi a solução mais rápida, e momentaneamente eficaz, a que se chegou para fazer frente ao intenso número de haitianos que cruzaram as fronteiras brasileiras, depois de 2010, em busca de melhores condições de vida. De acordo com a base estatística do CNIg, atualizada até junho de 2014, no ano em que foi criada a Resolução Normativa nº 97, foram expedidas 4682 autorizações para concessão de visto permanente de caráter humanitário para o nacional do Haiti<sup>47</sup>. Nos anos subsequentes, em 2013 e até o primeiro semestre de 2014, 3609 autorizações foram concedidas no mesmo sentido. Porém, mesmo diante de tal situação, não se pode afirmar que a solução encontrada seja satisfatória e definitiva.

O segundo país cujos nacionais mais receberam visto de residência por caráter humanitário no Brasil, em 2014, foi Bangladesh, conhecido por sua superpopulação e pobreza; porém o que mais causa deslocamentos naquele país,

---

<sup>46</sup>GODOY, Gabriel Gualano de. **O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar**. In: ALMEIDA, G. A. de; RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G (Orgs.). Obra citada. p. 49.

<sup>47</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. **Base estatística – CNIg, Atualizada até 30/06/2014**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/cni/estatisticas-do-conselho-nacional-de-imigracao.htm>>. Acesso em 10/10/2014.

são as mudanças climáticas da região. A migração é a mais simples resposta da população frente à salinização da água potável, a falta de saneamento e a escassez de outros recursos básicos, em consequência de ciclones, como o que ocorreu em 2009. De qualquer forma, sua imigração não chega ao Brasil em números expressivos, o que faz sentido se levarmos em conta a pobreza da população de Bangladesh e a distância entre os dois países.

Os números indicados pelo CNIg foram aqui reproduzidos com o intuito de servirem como indicativo da realidade que atinge o Brasil. Por mais que soluções pontuais sejam criadas, como no citado caso da concessão de visto humanitário, não é possível negar uma tendência, possivelmente crescente, de que cada vez mais pessoas em condições semelhantes às dos nacionais do Haiti e de Bangladesh passem a procurar abrigo em nosso país.

E, em assim sendo, evidente a necessidade de tomada de novas providências para o melhor acolhimento e proteção desses grupos, seja por meio do Instituto do Refúgio ou de outros meios que atendam a tais finalidades. Para tanto, essencial que haja estudo e debate sobre as condições que envolvem tanto a saída dos países afetados pelas mais diversas causas de êxodo populacional, quanto a recepção nos países de acolhida.

A história do ACNUR, bem como a dos sistemas de proteção aos refugiados anteriores a ele, foi sempre a de ampliação de suas ações e conceitos para abranger o reconhecimento de grupos e situações diversas. Atualmente, razões econômicas e ambientais também têm chamado a atenção da comunidade internacional como motivo de deslocamento de um grande contingente de pessoas. Na maioria das vezes esses motivos estão correlatos, como no caso do Haiti, em que o desastre natural ocorrido apenas agravou uma situação socioeconômica que já era precária, aumentando significativamente o êxodo populacional.

Gabriel Gualano de GODOY cita Jane McAdam e seu conceito de “*proteção complementar*”<sup>48</sup>, para se referir às medidas que visam dar um suporte protetor para aqueles que não se encontram sob a tutela do conceito de refúgio, demonstrando preocupação com a proteção de grupos em situações diversas de vulnerabilidade. Como exemplo de uma medida de *proteção complementar*, é possível citar o visto

---

<sup>48</sup> GODOY, G. G. de. **Obra Citada**. p. 49.

humanitário concedido pelo governo brasileiro aos que não se enquadram no *status* de refugiado.

Esse tema abre a discussão para diversas outras categorias de deslocados que não são especificamente protegidos por nenhum instrumento internacional, mas apenas desfrutam de uma consideração universal em nome do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

### 3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

A denominação *refugiados ambientais*, em sua interpretação literal, pode não fazer muito sentido, uma vez que os motivos de reconhecimento de um refugiado sugerem perseguição de caráter político e ideológico. Contudo, alguns autores defendem que essa seria uma nova classe de migrante que necessita de reconhecimento semelhante ao fornecido aos refugiados - aqueles assim considerados em consonância com a Convenção de 1951 – para que possam desfrutar da proteção jurídica própria do reconhecimento desse *status*.

Luciana Diniz Durães PEREIRA destaca a posição de Essam El-Hinnawi e Jodi Jacobson, sobre o conceito de “refugiados ambientais”, afirmando estarem eles entre os primeiros autores a fazerem referência ao termo:

*“Ambos conceituaram o termo ‘refugiado ambiental’ de forma muito parecida, como sendo a pessoa ou grupo de pessoas que, em virtude de mudanças e catástrofes ambientais – naturais ou provocadas pelo homem, permanentes ou temporárias – tiveram que, forçadamente, abandonar seu local de origem ou residência habitual para encontrar refúgio e abrigo em outra região do globo”<sup>49</sup>*

Tal proposta de definição se destaca por fazer menção a pessoas que saem de seu país de origem *forçadamente*, deixando clara a ideia de que as condições de vida se tornam adversas a ponto de não mais satisfazerem condições mínimas para a sobrevivência ou para manutenção de uma vida digna, de modo que o deslocamento se torna a solução. Atualmente, a definição que temos<sup>50</sup> abarca diferentes motivos da

<sup>49</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **Uma visão brasileira do conceito "refugiado ambiental"**. In: ALMEIDA, G. A. de; RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G (orgs.). *Obra Citada*. p. 222.

<sup>50</sup> Nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque.

saída do país de origem e, por consequência, distintos motivos do reconhecimento no país de recepção. Não há menção, entretanto, a fatores ambientais que possam levar indivíduos a saírem de seu país e serem reconhecidos alhures como refugiados.

Isso se dá porque juridicamente só se reconhece o refúgio àquele que sofre perseguição de ordem política ou ideológica. Essa nova categoria de refugiados é uma proposta doutrinária que vem em resposta às emergentes demandas sociais, mas que ainda não encontra guarida normativa. A migração por motivos ambientais não é um elemento novo na história da humanidade, porém, recentemente nos deparamos com situações mais catastróficas e que geram um número muito expressivo de deslocados e, por isso, chamam a atenção das comunidades internacionais. Porém, ainda assim, carecem de regulamentação expressa, já que não são hipótese de reconhecimento do *status* de refugiado.

Diversos autores, atentos à importância do tema, passam a se debruçar sobre a questão dos refugiados ambientais, como por exemplo Cançado TRINDADE. Inicialmente o autor faz uma distinção entre desastres naturais e desastres ambientais, sendo os primeiros aqueles causados por manifestações exclusivamente da natureza, sem interferência do homem, e os outros seriam os desastres que, de alguma forma (direta ou indireta), são consequência de atuações humanas<sup>51</sup> (como por exemplo, desastres nucleares, elevação do nível do mar em decorrência do aquecimento global).

Para ele, apenas as vítimas de desastres ambientais poderiam ser reconhecidas como refugiados, podendo-se enquadrá-las em uma interpretação expansiva da Declaração de Cartagena, quando esta dispõe sobre a “*violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública*”<sup>52</sup>.

Ainda que tal interpretação pretensamente extensiva seja simultaneamente restritiva (às vítimas de desastres ambientais, excluindo as de desastres naturais), já em 1993, Cançado TRINDADE chamou atenção para necessidade de se pensar sobre o tema:

*“embora os governos em sua maioria ainda não reconheçam a decadência ambiental (e.g., a degradação da terra, os resíduos tóxicos, os desastres “não*

---

<sup>51</sup> TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direitos humanos e Meio-Ambiente: Paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre, 1993. p. 134

<sup>52</sup> CARTAGENA DAS ÍNDIAS. **Declaração de Cartagena de 22 de novembro de 1984**.

*naturais”, a expectativa de aumento do nível do mar pelo aquecimento global) como uma causa de fluxos de refugiados, os dados atuais indicam que cerca de 10 milhões de pessoas representam hoje ‘refugiados ambientais’, um total que ‘rivaliza com o dos refugiados oficialmente reconhecidos e que certamente alcançará este grupo nas próximas décadas”.*

Outra definição de tal categoria que cumpre destacar é a de Susana Borràs PENTINAT, que argumenta incisivamente que “o *panorama, as características e a procedência dos refugiados mudou de forma radical*”<sup>53</sup> desde a Convenção de 1951 até os dias atuais, sendo necessário o reconhecimento desse novo fluxo de ‘refugiados’. Segundo a autora:

*“Os refugiados ambientais se definem como aqueles indivíduos que se viram forçados a deixar seu habitat tradicional, de forma temporária ou permanente, devido a um transtorno ambiental, seja causa de perigos naturais e/ou provocados pela atividade humana.”*<sup>54</sup>

Uma característica comum que se destaca nessas definições é a menção a “grupos” de refugiados ambientais, indicando que as causas do deslocamento afetam um número indefinido de pessoas ao mesmo tempo. Contrapondo-se ao elemento “perseguição” (essencial para caracterização do refúgio de acordo com a Convenção de 1951), que pressupõe uma situação particular. PEREIRA expõe a natureza conflitante dos institutos do refúgio e do direito ambiental, já que aquele possui natureza singular, o que implica na apreciação individual de cada solicitação, enquanto no direito ambiental se pressupõe a transindividualidade, que impõe o reconhecimento de refúgio à coletividade das vítimas de uma mesma catástrofe natural.

O CONARE indica que o número de solicitações de refúgio no país aumentou mais de 800% no período entre 2010 e 2013, sendo São Paulo o estado com o maior número de solicitações<sup>55</sup>. Atento a outras situações e conflitos que mundialmente se destacam pela flagrante violação de direitos humanos, pode-se afirmar que o Brasil

<sup>53</sup> PENTINAT, Susana Borràs. Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. **Revista de Derecho**, v. XIX, n. 2, 2006. p. 85-108. Tradução livre do original: “las características y laprocedencia de los refugiados ha cambiado de forma radical”.

<sup>54</sup>PENTINAT, S. B. **Obra Citada**. tradução livre do original: “Los refugiados ambientales se definen como aquellos individuos que se han visto forzados a dejarsu hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a um marcado transtorno ambiental, yasea a causa de peligrosnaturales y/o provocados por laactividad humana”.

<sup>55</sup> Esses dados não contabilizam os haitianos, cuja vulnerabilidade acaba sendo reconhecida por outro meio. O ACNUR. **Refúgio no Brasil: Uma análise estatística (2010 – 2013)**. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2013.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013.pdf?view=1)>. Acessado em: 04/10/2014.

continua criando medidas para poder dar suporte ao maior número possível de desamparados.

Exemplo disso é o tratamento criado para a peculiar situação da Síria, que sofre com conflitos armados desde 2011: O CONARE editou a Resolução Normativa nº 17 em 2013, que dispõe sobre a necessidade de facilitar a entrada e permanência dos sírios no Brasil. Como resultado dessa simplificação, houve a concessão de Refúgio a 100% dos Sírios que o solicitaram nos anos de 2012 e 2013<sup>56</sup>. Tendo esses dados como base é possível questionarmos até que ponto o reconhecimento de refúgio numa perspectiva coletiva já não vem ocorrendo.

Tanto os sírios quanto os haitianos foram sujeitos de Resoluções cujo objetivo é, no caso do primeiros simplificar seu reconhecimento e, no dos segundos, reconhecer uma coletividade por outro motivo que não o da perseguição. De toda forma, não se pode negar que há generalização em ambas as situações. O próprio ACNUR reconhece a possibilidade de reconhecimento coletivo de refúgio:

*“Quando os solicitantes de refúgio chegam numerosos – uma situação comumente qualificada de ‘fluxo massivo’ – as autoridades ou o Alto Comissariado para Refugiados, dependendo do caso, podem decidir reconhecer coletivamente o status de refugiado<sup>57</sup>”*

Feitas tais análises, há que se observar os motivos que poderiam dificultar a ratificação, pelos países da comunidade internacional, de um documento que aditasse a Convenção de 1951 implicando no reconhecimento jurídico dos refugiados ambientais.

Pelo fato do reconhecimento de um refugiado ter natureza declaratória e, portanto, não ser um ato de discricionariedade do Estado, se os países assumissem o compromisso de reconhecer essa nova categoria, estariam chamando para si grandes responsabilidades sociais e econômicas. Seriam passos muito significativos, sob o ponto de vista da estabilidade jurídica que esses indivíduos poderiam desfrutar, dos quais emanariam direitos e garantias que o Estado receptor estaria obrigado a lhes fornecer.

---

<sup>56</sup> ACNUR. **Obra citada.**

<sup>57</sup> UNHCR. **Obra citada.** Tradução livre do original: “*lorsque des demandeurs d’asile arrivent en grand nombre – une situation communément qualifiée d’ « afflux massif » - les autorités ou le HCR, suivant le cas, peuvent décider d’accorder collectivement le statut de réfugié.*”

O reconhecimento de uma categoria de refugiados ambientais significaria a necessidade de criação de mecanismos de acolhimento em massa nos países receptores. Também implicaria na necessidade de se assumir compromissos em relação às medidas preventivas aos desastres, tanto ambientais quanto naturais, a exemplo da Declaração de Cartagena que dispõe sobre a necessidade de que os governos “*envidem os esforços necessários para erradicar as causas que provocam o problema dos refugiados*”<sup>58</sup>. Mesmo que esta declaração não seja juridicamente vinculante a todos os países, seus princípios foram incorporados nas normativas e práticas dos Estados da América Central e Latina<sup>59</sup>.

Demonstrando essa necessidade de engajamento que o reconhecimento dos refugiados ambientais imporia à comunidade internacional, Ray WILKINSON e PENTINAT mencionam as consequências ecológicas que decorrem do estabelecimento de um grande fluxo de pessoas em locais que não estejam estruturalmente preparados. Como exemplo, o autor cita a degradação do meio ambiente nas áreas africanas utilizadas como campos para refugiados, como consequências da intensa utilização de madeira (para construção de casas e para cozinhar), bem como da poluição de nascentes que antes ficavam isoladas.

Tal situação pode ser pensada também em ambientes urbanos, onde a chegada massiva de pessoas que não desfrutam de qualquer auxílio governamental pode acarretar-lhes a marginalização, e agravar os já sobrecarregados serviços prestacionais das cidades receptoras dos refugiados (como educação, saneamento, saúde, etc.)<sup>60</sup>.

Porém, os dois autores divergem quanto às suas conclusões finais: WILKINSON, em editorial do ACNUR sobre refugiados<sup>61</sup>, afirma que a grande distinção entre os refugiados e os “*migrantes ecológicos*” (como chamados pelo autor) é que os primeiros não desfrutam da proteção de seu país, enquanto que os segundos não perderam essa proteção, mesmo que ela esteja em *déficit*. O autor ainda afirma que confundir as duas categorias pode implicar no agravamento dos problemas, o que levaria ao mal cumprimento da proteção dos dois grupos de deslocados<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> CARTAGENA DAS ÍNDIAS. **Declaração de Cartagena de 22 de novembro de 1984.**

<sup>59</sup> UNHCR. **Obra Citada.**

<sup>60</sup> PENTINAT, S. B. **Obra Citada.** p. 85-108.

<sup>61</sup> UNHCR. **Réfugiés: environnement, l'heure est à l'urgence.** v. 2, 2002. Disponível em: <[http://postconflict.unep.ch/humanitarianaction/documents/fr-026-04\\_07.pdf](http://postconflict.unep.ch/humanitarianaction/documents/fr-026-04_07.pdf)>. Acesso em 13/10/2014.

<sup>62</sup> Idem. **Ibidem.**

Por sua vez, PENTINAT acredita que a aceitação por parte da comunidade internacional e, por consequência, dos Estados individualmente, facilitaria a união de esforços para prevenção dos motivos que geram os deslocamentos dos refugiados ambientais. A autora fala da importância de incluí-los no reconhecimento do conceito de refugiados para possibilitar que os países de acolhida tenham maior preparo para recepção desses grupos, diminuindo assim os impactos ambientais e sociais desse acolhimento<sup>63</sup>. Afinal, o não reconhecimento dessa categoria de refugiados implica em falta de preparo tanto no que tange à legalização dessa população, como na infraestrutura para fornecer condições dignas de vida quando recém-chegada.

---

<sup>63</sup> PENTINAT, S. B. **Obra Citada.**

## 4. DIREITOS HUMANOS E REFÚGIO

### 4.1. O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados são ramos que compõem o arcabouço de proteção internacional da pessoa humana. Ao lado deles também se encontra o Direito Internacional Humanitário. Para o momento apenas os dois primeiros nos interessam, a medida em que se complementam e se permeiam tendo, por fim, objetivos semelhantes, mas com contornos de aplicação diferentes.

O Direito Internacional dos Refugiados se preocupa com a garantia ou restabelecimento da violação de direitos relativos à liberdade política, religiosa, e direitos fundamentais relativos ao pertencimento a minorias (étnicas e sociais). Já o Direito internacional dos Direitos Humanos abrange um campo muito maior, pois, *“na medida em que um direito é visto como integrante da dignidade humana, ele é elevado ao status dos direitos humanos”*<sup>91</sup>, compreendendo-se como dignidade aqui o valor inerente da natureza do homem como ser humano.

Foi após a Segunda Guerra Mundial que o Direito Internacional dos Direitos Humanos começou a ser articulado, como demonstração de repúdio às violações dela decorrentes e com o intuito de garantir que condições mínimas de dignidade humana não mais fossem desrespeitadas. Tais direitos se colocam acima da soberania do Estado, pois transcendem suas fronteiras, impondo sua efetivação de forma nacional ou transnacional caso a primeira venha a falhar<sup>92</sup>.

Nesse aspecto pode-se afirmar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos contempla o Direito Internacional dos Refugiados, uma vez que a proteção desse tem como pressuposto a preocupação com os direitos garantidos pelo primeiro. Sua diferença é exposta no âmbito de aplicação: o direito dos refugiados conta com um arcabouço, tanto jurídico quanto administrativo, mais específico para sua

---

<sup>91</sup> ARRUDA, E. S. Direitos Humanos - O Descompasso entre a Fundamentação e a Efetiva Promoção. In: BACARIÇA, J.; MALHEIROS A. C.; VALIM, R. **Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas**. Belho Horizonte, 2011.p. 16.

<sup>92</sup> Idem. **Ibidem**. p.15.

efetivação, por exemplo tratados<sup>93</sup> internacionais e regionais que dispõem de instrumentos para sua aplicação. Já o direito internacional dos direitos humanos, apesar de contar também com instrumentos internacionais e regionais de implementação, tem mais dificuldade de traçar planos específicos para sua efetivação, justamente por abranger um rol não exaustivo de direitos e tratar do assunto de forma mais genérica e programática.

Durante o regime ditatorial, o Brasil se tornou um país de emigração, dado o número de pessoas que, por diversos motivos, saíam do país para fugir do autoritarismo e de suas repercussões na sociedade. Durante esse período foram presenciadas diversas violações aos mais básicos direitos dos brasileiros, consequência da falta de liberdade política que culminou com violentos atentados à dignidade física e psicológica de muitas pessoas.

A partir dos anos 1980, mais especificamente em 1985, o Brasil voltou a se abrir para a proteção dos direitos humanos, ratificando os Pactos de Direitos Humanos, quais sejam o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e seu protocolo facultativo, bem como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A ratificação de instrumentos internacionais para proteção da pessoa humana gera deveres e responsabilidades para os Estados signatários, não podendo estes fechar os olhos para violações de direitos humanos. Todos os países membros da comunidade internacional são responsáveis subsidiários pela garantia da dignidade humana. Dessa forma, por ser signatário de tais Pactos, o Brasil está vinculado a proteger e criar meios para que os direitos humanos se efetivem. Uma decorrência disso é o auxílio aqueles que lhe demandam socorro por terem sofrido violação de seus direitos fundamentais.

Pode-se dizer que foi em observação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos que governo brasileiro criou o visto humanitário para atender às necessidades pontuais dos haitianos. Contudo, é importante questionarmos até que ponto essa medida não encobre um problema maior, que é o da exclusão de alguns grupos da proteção oferecida pelo instituto do refúgio. Ao proceder à diferenciação entre refugiados e outros migrantes, o ACNUR, afirma:

---

<sup>93</sup> Termo utilizado aqui em seu significado amplo para designar genericamente acordos internacionais.

*“Os refugiados não escolheram sair de seu país: eles são obrigados a fazê-lo por medo de sofrerem perseguição. Os migrantes, em revanche, ainda desfrutam da proteção de seu país de origem, mas decidem partir voluntariamente, por exemplo, para melhorar sua condição econômica ou em razão de ligações familiares<sup>95</sup>”*

Ainda sobre a distinção entre esses migrantes, Ana Paula da CUNHA cita Ray WILKINSON cujo posicionamento é reproduzido da seguinte forma:

*“As vítimas das catástrofes ambientais não deixam de gozar da proteção e do vínculo político-jurídico que mantêm com seus Estados de origem ou de nacionalidade e aí reside a diferença em relação aos refugiados acobertados pela Convenção de 1951”<sup>96</sup>*

Comparando-se os dois posicionamentos, depreende-se que a diferença entre eles seria primordialmente o gozo ou não da proteção do país de origem para que possa ser caracterizada a perseguição e, como consequência, o direito de ser reconhecido como refugiado. Entretanto esse argumento pode ser enfraquecido quando realizada uma análise minuciosa sobre o que se considera como “proteção do país de origem”, tendo em vista, principalmente, que a doutrina da proteção internacional é inteiramente fundada nos conceitos de direitos do homem<sup>97</sup>.

Dessa forma, defende-se que a proteção fornecida aos refugiados seja estendida aos haitianos, e a outras possíveis vítimas de catástrofes ambientais. Dado que, a Lei de Refúgio fornece um rol mais amplo de direitos para os indivíduos que são reconhecidos como refugiados em comparação aos direitos previstos para os portadores de visto humanitário.

O visto humanitário é uma adaptação do visto de permanência (previsto no estatuto do estrangeiro) e, como tal, não contempla determinadas garantias, uma vez que ele apenas criou a possibilidade de permanência para os nacionais do Haiti por razões humanitárias.

---

<sup>95</sup> UNHCR. **Module d'autoformation 1: Introduction à la protection internationale: protéger les personnes relevant de la compétence du HCR.** Tradução livre do original: “Les réfugiés ne choisissent pas de quitter leurs pays: ils sont contraints de le faire par crainte de la persécution. Les migrants, en revanche, jouissent de la protection de leurs pays d'origine, mais décident de partir de leur plein gré, par exemple, pour améliorer leurs situation économique ou en raison de liens familiaux.”

<sup>96</sup> CUNHA, Ana Paula da. Direito Internaternal dos Refugiados em Xeque: Refugiados Ambientais e Econômicos. **Revista Brasileira de extensão em Direito Internacional**, n. 08, 2º semestre de 2008.

<sup>97</sup> UNHCR. **Module d'autoformation 1: Introduction à la protection internationale: protéger les personnes relevant de la compétence du HCR.**

A condição jurídica dos portadores deste visto é regida pelo Estatuto do Estrangeiro, lei fortemente marcada pelos ideais do governo ditatorial e que, portanto, acima da proteção da pessoa coloca os valores da Soberania Estatal e da Segurança Nacional, mostrando-se antagônica à racionalidade dos Direitos Humanos. As principais decorrências da concessão de refúgio e que, portanto, não se estendem aos nacionais do Haiti, são:

a) a possibilidade de permanência no Brasil até que seu país de origem, ou outro país, possa lhe garantir o exercício de direitos fundamentais. O visto humanitário tem prazo de validade de 5 anos, que pode ser renovado mediante comprovação de “situação laboral”<sup>99</sup>. A lei sobre o Refúgio, por sua vez, dispõe de cláusulas de cessação da condição de refugiado, mas todas estão vinculadas à conquista de outras formas de proteção desse indivíduo;

b) uma vinculada mobilização internacional no sentido de combater as causas das violações de direitos humanos, como se depreende da Declaração de Cartagena sobre o refúgio na América Central e Latina<sup>100</sup>;

c) a reunião familiar, ou seja, a concessão do visto para um indivíduo poderá levar à concessão de visto permanente ou temporário seu grupo familiar e as pessoas que dele possam depender economicamente. Já para os refugiados, o reconhecimento do *status* se estende diretamente a seus familiares dependentes<sup>101</sup>;

d) em relação à extradição e à expulsão, os refugiados não podem ser extraditados pelos motivos que fundamentaram a condição de refúgio, e não podem também ser expulsos a menos que representem uma ameaça ao país de acolhida. O mesmo não se aplica aos portadores do simples visto humanitário.

Estas são apenas algumas das distinções que podem ser apontadas e não encontram respaldo quando se analisa a situação – tanto do refugiado quanto do haitiano – sob o aspecto dos direitos humanos. Ambos tiveram direitos fundamentais violados de tal forma a motivar seu deslocamento, ou seja, são pessoas que chegam

---

<sup>99</sup>BRASIL. Resolução Normativa n. 97 do Conselho Nacional de Imigração de 12 de janeiro de 2012. Artigo 3º

<sup>100</sup>CARTAGENA DAS ÍNDIAS. Declaração de Cartagena de 22 de novembro de 1984. Conclusões e Recomendações, II, m.

<sup>101</sup>BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. “Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.”

ao Brasil impulsionadas pela violência, seja física ou psíquica, decorrente da incapacidade de seu país de origem de proteger seus nacionais.

Não é concebível haver distinção de tratamento entre migrantes e refugiados, embasada pela natureza do direito violado. Não há hierarquia entre os direitos humanos que justifique maior proteção ao indivíduo que sofreu perseguição de cunho político ou ideológico do que ao indivíduo que, por consequência de um desastre natural, não tem garantidas condições mínimas de subsistência – faltando-lhe água potável, saneamento, segurança, etc. Por isso se fala em universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos que, nas palavras de Rosita MILESI e Flavia CARLET, são definidos da seguinte forma:

*“Universalidade* porque a condição de pessoa é requisito único e mais que suficiente para se reconhecer e exigir o devido respeito à dignidade humana e à titularidade de direitos. *Indivisibilidade* porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa, de modo que, quando um deles é violado, os demais também o são.”<sup>102</sup>

As discussões acerca do tema são de extrema importância para que, aos poucos, consiga-se chegar a uma definição mais abrangente do termo ‘refugiado’ e, mais importante, a medidas jurídicas que efetivamente garantam proteção a esses deslocados, seja qual for a razão que tenha motivado seu êxodo. O que se impõe, no presente momento, é aceitar o fato de que o aumento das migrações está ocorrendo, e que sua principal motivação, no caso do Haiti, é ambiental agravada pelas prévias e precárias condições socioeconômicas do país.

Diante do apresentado, e considerando que o Brasil já adotou um meio jurídico (ainda que temporário) para fornecer direitos para esses deslocados (visto humanitário), é preciso também atentarmos para a importância da sociedade civil na recepção e auxílio na adaptação desse grupo de migrantes no Brasil. Por esse motivo, a partir de agora, veremos como tem sido a recepção dos migrantes e refugiados no Brasil e, posteriormente, a importância de algumas entidades não estatais na tentativa de promover sua inclusão.

---

<sup>102</sup> CARLET, F. MILESI, R. Refugiados e Políticas Públicas. In: SILVA, C. A. **Obra Citada**. p. 81.

## 4.2. A ACOLHIDA E O PRECONCEITO

Mesmo com o esforço das entidades não estatais, conjugado às medidas criadas pelo governo, para o bom acolhimento dos refugiados e migrantes, há ainda considerável parcela da sociedade civil que não vê a recepção desses indivíduos com bons olhos. Recente reportagem de Felipe ANÍBAL ao jornal Gazeta do Povo<sup>103</sup> relata episódios de violência contra migrantes que ocorreram na Cidade de Curitiba e foram apontados por intermédio da CASLA – Casa Latino-Americana.

Pelo que foi reportado 13 migrantes relataram agressões físicas e verbais perpetradas por brasileiros em manifestos atos de xenofobia e racismo. Em outra reportagem o mesmo jornalista<sup>104</sup> aponta dados levantados pela Brain Bureau Inteligência Corporativa que demonstram que parte dos entrevistados (49%) não concordam de pronto com a acolhida dos migrantes e 36% afirmou ser favorável à acolhida dependendo do imigrante.

Outro evento que chamou a atenção para o preconceito contra os refugiados e migrantes foi o triste episódio da suspeita de contaminação pelo vírus do Ebola<sup>105</sup> por um Guineense. Ele foi internado em Cascavel pouco tempo após sua chegada ao Brasil, causando pânico nos cidadãos, que acabaram respondendo ao possível caso da doença com comportamentos hostis contra a comunidade de migrantes negros em geral. Fato este que demonstra desconhecimento sobre a origem dos migrantes e inquestionável preconceito racial.

Situações como as expostas demonstram ainda mais o preconceito por detrás da suposta acolhida da sociedade civil. São escancarados não apenas o preconceito xenóforo, mas também o racial e social, indicando fortemente que a recepção oferecida a um migrante vai variar conforme sua situação econômica e sua origem étnica. Agregam-se todas as formas de preconceitos somadas ao fato de o migrante

---

<sup>103</sup> ANÍBAL, Felipe. Xenofobia se converte em agressões contra imigrantes haitianos. **Gazeta do Povo**, 20 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1507461&ch>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>104</sup> ANÍBAL, F. Curitiba tem restrições a imigrantes. **Gazeta do Povo**, 21 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1507725&ch>>. Acesso em: 21/10/2014.

<sup>105</sup> Vírus detectado pela primeira vez em 1976, voltou a fazer vítimas em grande número no final de 2013, sua taxa de fatalidade pode chegar a 90%. Médicos Sem Fronteiras, outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicadas/ebola>>. Acesso em: 21/10/2014.

estar à margem da proteção social, por desconhecimento ou medo de se expor, o que o torna ainda mais vulnerável.

Com isso pode-se notar que a separação entre os migrantes e a sociedade civil é causada principalmente pelo preconceito que está arraigado nesta, e é alimentado pelo desconhecimento de um em relação ao outro. A dificuldade de comunicação geralmente é agravada pela falta de boa-vontade da sociedade de acolhida em ultrapassar essa barreira. Há a ideia de que aquele que está em nosso país deve corresponder aos nossos parâmetros de cultura e sociedade. Isso ocorreria de forma mais simples se os migrantes não fossem vistos como alguém que irá concorrer por postos de trabalho, tumultuar os já insuficientes serviços públicos. Como bem expõe Wellington P. CARNEIRO:

*“Se a violência chega a ameaçar qualquer pessoa, muito mais ainda aqueles estigmatizados por seus atributos individuais, longamente definidos na história da humanidade como padrões de discriminação”<sup>106</sup>*

O fato de o governo permitir ou barrar a entrada de estrangeiros impõe à sociedade que ela conviva com aqueles que passaram por essa peneira, não significando que eles serão efetivamente integrados ao país que os recebe.

*“Do ponto de vista do direito, o hóspede, mesmo quando bem-recebido, é antes de tudo um estrangeiro, ele deve continuar estrangeiro. É devida uma hospitalidade ao estrangeiro, claro, mas ela continua, como o direito, condicional, portanto condicionada”.<sup>107</sup>*

Os migrantes, em primeiro lugar, são vistos como não brasileiros, isso quer dizer que eles não são semelhantes, são diferentes. A sociedade civil aceita, pois não tem o que questionar em relação à legalidade dessas pessoas. A falta de políticas públicas que expliquem a situação dos refugiados e migrantes, os motivos que os trouxeram a procurar abrigo no Brasil, gera desconforto na sociedade que se vê obrigada a conviver com o desconhecido.

---

<sup>106</sup> CARNEIRO, Wellington Pereira. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois**. In: SILVA, C. A. Obra citada. p. 20.

<sup>107</sup> DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar Da Hospitalidade**. São Paulo, 2003. p. 63.

JUBILUT afirma que a “*primeira etapa para a integração local é a participação do solicitante de refúgio em aulas de português*”<sup>108</sup>, ou seja, impõe-se para sua acolhida que ele corresponda ao máximo à cultura local, só assim será possível vê-lo como igual e não mais como o estrangeiro. O obstáculo a ser superado, na realidade, está acima da língua e da cultura que são elementos que serão adquiridos e incorporados aos poucos, o desafio é ver o outro como igual pelo simples fato de ser um ser humano e não por compartilhar a mesma cultura e nacionalidade.

A postura das entidades não-estatais na válida tentativa de estimular a sociedade civil a integrar e aceitar o migrante acaba, muitas vezes, o apresentando como alguém a ser considerado pelo incremento cultural ou econômico que pode trazer à nossa sociedade. Ou seja, apresenta-se o migrante como alguém que merece ser bem recepcionado, pois ele, com suas ‘diferenças’ (de língua, costumes, experiências de vida) terá muito a nos ensinar e, assim, agregará valor ao país que o recebe.

Esse posicionamento deve ser assumido com muita cautela, podendo ser criticado se analisado pelos olhos da hospitalidade, sob o enfoque de Jacques DERRIDA. O autor chamaria essa tentativa (de justificar a acolhida) de “*hospitalidade condicional*” ou “*pacto de hospitalidade*”<sup>109</sup>, ele fala que a hospitalidade “*de quitação não é mais uma hospitalidade absoluta, ela não é mais graciosamente oferecida para além da dívida e da economia*”<sup>110</sup>. Ou seja, a partir do momento que se defende a hospitalidade do migrante pelo fato de ele agregar alguma coisa essa recepção deixa de ser livre. Esse migrante deve ser respeitado e acolhido pelo simples reconhecimento dele como ser humano, sem que lhe sejam impostos deveres de contribuição.

Celso LAFER, ao fazer considerações sobre o pensamento de Hannah Arendt fala que os refugiados “*se deram conta de que a única dimensão que lhes sobrava era o fato de serem humanos*”<sup>111</sup>, uma vez destituídos de sua nacionalidade, liberdade, família e cultura. É por essa última condição que jamais lhes será destituída que eles merecem ser incorporados na sociedade do país que os recebe para que,

<sup>108</sup> JUBILUT, L. L. A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SILVA, C. A. **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: UFGD. p. 49.

<sup>109</sup> DERRIDA, J. **Obra Citada**. p. 23.

<sup>110</sup> Idem. **Ibidem**. p. 75.

<sup>111</sup> LAFER, Celso. **A Reconstrução dos direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo, 2009. p. 150.

nele, os refugiados e migrantes possam tentar reconstruir suas vidas. Até que esse ponto de reconhecimento seja atingido o papel da igualdade criada pelo direito é de extrema importância:

*“A sistemática internacional contemporânea da proteção das minorias tem contribuído, na medida em que é bem-sucedida, para aprimorar a convivência entre grupos populacionais heterogêneos, dentro do âmbito dos Estados, e representa, na linha da reflexão de Hannah Arendt, uma proposta válida, em situações específicas onde existam minorias, de construir a igualdade através da lei e por meio da organização da comunidade política.”<sup>112</sup>*

### **4.3. A SOCIEDADE CIVIL E A RECEPÇÃO, INCLUSÃO E PROTEÇÃO DO MIGRANTE E REFUGIADO**

A importância das entidades não estatais na recepção, proteção e inclusão dos migrantes e refugiados é indiscutível, elas atuam conjuntamente aos órgãos nacional (CONARE) e internacional (ACNUR) na promoção das políticas públicas para esses deslocados. O governo brasileiro tem autoridade sobre o reconhecimento do pedido de refúgio, bem como sobre a concessão de qualquer outro visto que permita a entrada ou circulação no país e, para isso, dispõe de legislação que regulamenta esses processos.

O Reconhecimento de refúgio e a concessão do visto humanitário se encontram dentro dessas previsões legais. Contudo, não é apenas a regularização do status jurídico dos refugiados e migrantes que possibilitará a eles a retomada a uma vida normal. A principal função das entidades não-estatais é garantir ao máximo o acesso dessas pessoas a meios que lhes possibilitem reconstruir sua vida dignamente. Sobre o papel das sociedades civis e do Estado na proteção do migrante Wellington P. CARNEIRO dispõe:

*“uma vez que são os Estados as esferas primárias de realização dos Direitos Humanos; e que, por outro lado, podendo a sociedade civil ser vista como a manifestação concreta dos valores de uma determinada sociedade – por exemplo, pelo trabalho das Organizações Não - Governamentais (ONGs) -, ela vem a ser o principal meio de integração dos refugiados a esta.”<sup>113</sup>*

<sup>112</sup> LAFER, C. **Obra Citada**. p. 157.

<sup>113</sup> CARNEIRO, W. P. **Obra Citada**. p.16.

O primeiro passo para um estrangeiro adentrar as fronteiras de outro país é passar pelas exigências político, jurídico, burocráticas de permissão de entrada, depois disso ele ainda terá que se defrontar com barreiras culturais, que podem ser as mais severas. Não bastando ter sido vítima da falha de seu próprio país em garantir a proteção de seus nacionais, esse migrante ainda terá que superar um processo de adaptação no país que o recebe.

Tendo em vista o sofrimento prolongado pelo qual os migrantes passam e com o intuito de facilitar seu processo de adaptação algumas entidades da sociedade civil atuam em seu apoio. Por exemplo, nos anos 1970, quando nem mesmo o ACNUR era reconhecido como órgão da ONU no Brasil, a Cáritas Arquidiocesana (organização não governamental vinculada à Igreja Católica que atua na proteção dos direitos humanos) do Rio de Janeiro e a Comissão de Justiça e Paz já atuavam no acolhimento dos migrantes e refugiados.

Desde aquela época até hoje surgiram outras instituições e organizações que se prestam a esses mesmos objetivos de acolhimento, suporte jurídico, financeiro, psicológico, entre outros. Como, por exemplo, o Instituto Migrações e Direitos Humanos que, desde 1999, atua na defesa dos direitos desses deslocados. Também é importante citar o Adus (Instituto de Reintegração do Refugiado) criado em 2010 que, contudo, atende apenas a refugiados e asilados (pessoas que ainda aguardam a análise de seu pedido de refúgio<sup>114</sup>), sem abrir seu campo de atuação para outros migrantes.

Outra entidade que vem desenvolvendo trabalhos para integração dos migrantes é a Casa Latino-Americana (CASLA), fundada em 1985, seu principal objetivo é a defesa dos direitos humanos dos povos latino-americanos. A CASLA conta com a atuação de advogados para oferecer assessoria jurídica gratuita, bem como promove eventos, convênios e projetos que visam a divulgação de informações sobre os migrantes, sua cultura e direitos, de forma a melhor integrá-los na sociedade brasileira, mas também possibilitando aos brasileiros que descubram um pouco sobre os povos que aqui se instalam.

Como resposta ao aumento do número de solicitantes de refúgio foram criados os Comitês Estaduais para Refugiados, inicialmente nos estados do Rio de Janeiro (em 2010) e São Paulo (em 2008), atualmente instituído também no Paraná

---

<sup>114</sup> Conceito fornecido pelo Adus, disponível em: <<http://www.adus.org.br/requerentes-de-asilo/>>, acessado em: 20/10/2014.

(em 2012). Os comitês estão vinculados a uma Secretaria de Estado e foram criados graças à discricionariedade da Lei de Refúgio quanto à implementação da organização administrativa no âmbito dos Estados e Municípios. Seus objetivos e planos de atuação estão vinculados aos fins da Secretaria a qual pertencem, mas genericamente é possível dizer que visam à efetivação dos Direitos Humanos, integração digna na sociedade brasileira e viabilização do acesso a serviços públicos básicos.

Merece destaque o Comitê do Estado do Paraná por fazer expressa referência em seu nome não apenas aos refugiados, bem como aos migrantes, o que não se verifica nos Comitês de São Paulo e do Rio de Janeiro. Assim, ficou instituído em 2012, no Estado do Paraná, como órgão da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, o Comitê Estadual para os Refugiados e Migrantes (CERM)<sup>115</sup>. Bibiana Graeff Chagas PINTO fala sobre a importância dos Comitês na inserção dos refugiados e migrantes na sociedade brasileira:

*“Se o procedimento de determinação do status de refugiado dispensa a participação de Estados e Municípios, o envolvimento dos mesmos, somado ao de entidades da sociedade civil e ao do ACNUR, é essencial para a integração e o reassentamento dos refugiados no Brasil.”<sup>116</sup>*

O envolvimento da sociedade civil na questão do acolhimento dos refugiados e migrantes tem sua importância reconhecida e incentivada pelo ACNUR. Um exemplo é a criação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello como mecanismo que visa fomentar o debate e a pesquisa acadêmicos sobre o tema dos refugiados na América Latina. Na Universidade Federal do Paraná esse incentivo já rendeu frutos, a Cátedra foi instaurada no segundo semestre de 2013 e hoje conta com a atuação de diversos setores da Faculdade que estudam e se mobilizam para entender e auxiliar os refugiados.

Dentre as conquistas que a Cátedra possibilitou na UPFR se destacam: aulas de português para estrangeiros, organizadas pelo Centro de Línguas da Universidade; possibilidade de acompanhamento psicológico, realizado pelos alunos e professores do Curso de Psicologia; reingresso na universidade. Por meio da Resolução nº13/14

---

<sup>115</sup> Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=100>>, acessado em: 20/10/2014

<sup>116</sup> PINTO, Bibiana Graeff Chagas. O papel dos Comitês Estaduais de políticas de atenção aos refugiados no Brasil. In: RAMOS, A. de C. RODRIGUES, G. ALMEIDA, G. A. de. **Obra Citada**. p. 197.

– CEPE os alunos do Curso de Direito organizam processos de pedido de reingresso dos “portadores do estado de refugiado de seu país de origem ou de visto humanitário”<sup>117</sup> que não terminaram o curso superior no seu país de origem.

A grande conquista da atuação da sociedade civil é a sua proximidade com o migrante e o refugiado. Esse contato direto com os brasileiros é de essencial significado para que os migrantes sintam que, apesar de todas as adversidades já vividas, eles são bem-vindos e há pessoas dispostas a os acolher. As instituições de auxílio representam lugares de segurança onde o deslocado pode encontrar ajuda das mais diversas formas para sua verdadeira inserção na sociedade de acolhida.

A integração local é uma das ‘soluções duráveis’ visada pelo ACNUR para tratar do problema do Refúgio. Por mais que o órgão da ONU faça referência apenas aos refugiados e demais pessoas que se encontram sob sua proteção, no presente trabalho a integração local será considerada como uma solução durável aplicada a refugiados e migrantes em geral, sem distinção entre os solicitantes de refúgio e os portadores do visto humanitário. Essa tentativa de inserção pode, contudo, ser vista por dois lados, como aponta Marcelo HAYDU:

“Ao mesmo tempo que esta solução pode ser positiva para os refugiados no sentido de possibilitar a estes reestruturar suas vidas num outro país, ela também pode trazer problemas no que respeita à adaptação dessas pessoas, pois podem vir a residir num Estado cuja cultura é totalmente diversa à sua; outro ponto negativo é a não receptividade dos refugiados pela comunidade local dos países de acolhimento”

Para além de ver a inclusão do refugiado e migrante como uma política internacional de resposta à questão de seu deslocamento é preciso vê-la como uma ação humanitária. Esse é, inclusive, o motivo que estimula a atuação das entidades não estatais. Elas não estão somente preocupadas em realizar ações que cumpram com o dever de órgãos internacionais ou nacionais de acabar com os deslocados, querem possibilitar aos refugiados e migrantes que tenham condições de reconstruir suas vidas.

Pode-se dizer que essas instituições, organizações, entidades, atuam no sentido de efetivar o que DERRIDA chama de “*hospitalidade justa*”, que seria aquela sem ressalvas. Somente a partir dela o estrangeiro deixará de ser considerado como

---

<sup>117</sup> BRASIL. Resolução nº 13/14 – CEPE.

o outro e passará a ser aceito como igual, de forma a concretizar os preceitos normativos de caráter humanitário.

*“Em outros termos, a hospitalidade absoluta exige que eu abra minha casa e não apenas ofereça ao estrangeiro (provido de um nome de família, de um estatuto social de estrangeiro, etc.), mas ao outro absoluto, desconhecido, anônimo, que eu lhe ceda lugar, que eu o deixe vir, que o deixe chegar, e ter um lugar no lugar que ofereço a ele, sem exigir dele nem reciprocidade (a entrada num pacto), nem mesmo seu nome. A lei da Hospitalidade absoluta manda romper com a hospitalidade de direito, com a lei ou a justiça como direito.”<sup>118</sup>*

---

<sup>118</sup> DERRIDA, J. **Obra Citada**. p. 25.

## CONCLUSÃO

O presente estudo permite observar o grande avanço que a Lei 9.474 de 1997 representou em termos de proteção dos direitos humanos dos refugiados, implementando, em âmbito nacional, a Convenção de 1951 e seu Protocolo adicional de 1967, levando em conta também as disposições da Declaração de Cartagena. O resultado foi uma consideração abrangente sobre o conceito de refugiado nos moldes do disposto pela Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Problemas dos Refugiados na África.

Outro ponto que se destaca na recepção brasileira da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados é a implementação de um órgão nacional responsável exclusivamente pelo reconhecimento desses deslocados. Como apontado por JUBILUT: uma das qualidades da Lei foi a implementação de regras do devido processo legal no procedimento administrativo realizado pelo CONARE<sup>119</sup>. Dessa forma, toda decisão sobre concessão ou não de refúgio deve ser fundamentada e é passível de recurso.

Ainda que a Lei 9.474/97 seja um instrumento admirável de proteção aos refugiados é preciso defrontá-la com outras demandas. Deve-se questionar sua efetividade e buscar uma resposta definitiva para os novos fluxos de deslocados, uma vez que a perseguição “*por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas*”<sup>120</sup> não está sendo suficiente para abarcar as demandas. Mesmo a previsão de reconhecimento de refúgio “*devido a grave e generalizada violação de direitos humanos*”<sup>121</sup> está vinculada ao fundado temor de perseguição.

A crítica feita no presente trabalho é justamente em relação às categorias de deslocados forçados que não podem desfrutar da proteção do refúgio. O reconhecimento do *status* de refugiado não abrange boa parte das pessoas que o solicitam, sendo o maior exemplo disso as demandas dos nacionais do Haiti feitas no Brasil.

Visando atender às necessidades pontuais dos migrantes haitianos, o governo brasileiro adaptou o Visto Permanente, previsto no art. 16 do Estatuto do Estrangeiro, para que fosse concedido por razões humanitárias. Esse posicionamento possibilitou

---

<sup>119</sup> JUBILUT, L. L. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. p. 15

<sup>120</sup> BRASIL. **Lei nº 9.474 de julho de 1997**

<sup>121</sup> Idem. **Ibidem**.

a entrada legítima de milhares de haitianos que saíram de seu país em consequência do terremoto de 2010. O objetivo do visto humanitário foi reduzir a marginalização desses migrantes, permitindo-lhes o acesso a documentos básicos de identificação.

Ainda que sua entrada e permanência no Brasil estejam legitimadas, a recepção aos migrantes e refugiados se mostra repleta de ressalvas, pois ela não está arraigada à cultura de nossa sociedade. Nesse ponto foi ressaltada a importância do trabalho das entidades não estatais na busca pela recepção e integração desses deslocados no Brasil. Sua atuação visa principalmente permitir ao migrante e ao refugiado que retomem uma vida digna, com perspectivas de futuro e respeito aos seus direitos humanos.

Os deslocamentos forçados são causados principalmente pela pobreza, guerras e desastres naturais. A proteção aos indivíduos vítimas desses fatores deve ser sempre pautada no respeito aos direitos humanos. Envolvendo, dessa forma, o combate aos motivos que geram os deslocamentos e a maior efetividade de integração desses migrantes e refugiados nos países de acolhida.

Para tanto é necessária a conscientização da sociedade civil sobre as dificuldades enfrentadas pelos migrantes forçados, de forma que se estabeleça um tratamento respeitoso entre a população local e os recém chegados. Isso perpassa também a necessidade de combate ao preconceito social e racial que, infelizmente, ainda é uma das principais causas de marginalização dos migrantes e refugiados nos países de acolhida.

## BIBLIOGRAFIA

ACNUR, 2014. **Refúgio no Brasil: Uma Análise Estatística (2010 – 2013)**. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2013.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013.pdf?view=1)>. Acesso em: 15/11/2014>.

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

ANÍBAL, Felipe. **Xenofobia se converte em agressões contra migrantes haitianos**. Gazeta do Povo, 20 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1507461&ch>>.

\_\_\_\_\_. **Curitibano tem restrições a imigrantes**. Gazeta do povo, 21 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1507725&ch>>.

AMORIM, João Alberto Alves. **Concessão de refúgio no Brasil – A Proteção Internacional Humanitária no Direito Brasileiro**. Revista Internacional de Direito e Cidadania, fevereiro de 2012. p. 63-76

ARRUDA, Eloísa de Souza. **Direitos Humanos – O descompasso entre a fundamentação e a efetiva proteção**. In: BACARIÇA, Josephina. MALHEIROS, BACARIÇA, Josephina. MALHEIROS, Antonio Calos. VALIM, Rafael (orgs). **Direitos Humanos – Desafios e Perspectivas**. Belo horizonte: Fórum, 2011.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Constituições no Brasil – de 1824 a 1988**. In: MENDES, Gilmar. \_\_\_\_\_. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 112-116.

CARNEIRO, Wellington Pereira. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados 20 anos depois**. In: SILVA, César

Augusto S. da. **Direitos Humanos e Refugiados**. Várzea Grande: De Liz, 2012. p. 13-32.

CUNHA, Ana Paula da. **Direito Internacional dos Refugiados em Xeque: Refugiados Ambientais e Econômicos**. In: Revista Brasileira de Extensão em Direito Internacional, 2008. p. 177-201.

DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade**. São Paulo: Escuta, 2003.

FELLER, Erika. **A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito?** In: IMDH, Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília: Gráfica Coronário, 2011. p. 13-31.

GODOY, Gabriel Gualano de. **O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar**. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A, 2011.p. 49-70.

HAYDU, Marcelo. **A integração de refugiados no Brasil**. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A, 2011. p. 131-145.

JUBILUT, Liliana Lyra. **A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados**. In: SILVA, César Augusto S. da. **Direitos Humanos e Refugiados**. Várzea Grande: De Liz, 2012. p. 35-56.

\_\_\_\_\_. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. Disponível em: <  
<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={77871E62-49FB-4094-AEE2-9C865624BCC8}>>.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PEREIRA,

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”**. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A, 2011.p. 221-240.

PETINAT, Susana Borràs. **Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del médio ambiente**. Revista de Derecho, v. XIX, n. 2. 2006. p. 85-108.

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. **O papel dos comitês estaduais de políticas de atenção aos refugiados no Brasil**. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A, 2011.p. 179-200.

SILVA, César Augusto S. da (org). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: UFGD, 2012.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Direitos humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre, 1993.

UNHCR. Module d’autoformation1: Introduction à la protection internationale. Protéger les personnes relevant de la compétence du HCR. 2005. Disponível em : < <http://www.unhcr.fr/4ad2f81618.html> >. Acesso em : 25/09/2014.