

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
GABRIEL ANTONIO CREMER DOS SANTOS

**A FUNCIONALIDADE DO SISTEMA JURÍDICO DE PROTEÇÃO AOS
REFUGIADOS NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA:**

Desafios e Perspectivas

CURITIBA

2016

GABRIEL ANTONIO CREMER DOS SANTOS

**A FUNCIONALIDADE DO SISTEMA JURÍDICO DE PROTEÇÃO AOS
REFUGIADOS NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA:**

Desafios e Perspectivas

Monografia apresentada pelo acadêmico Gabriel Antonio Cremer dos Santos ao Curso de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Tatyana Scheila Friedrich.

CURITIBA

2016

*À Rute, minha mãe,
ao Valentim, meu pai.*

AGRADECIMENTOS

Meus conhecimentos não são só meus. São eles um misto somado de lembranças e experiências que carrego de todos aqueles que estiveram em minha vida e que nela me deixaram parte de sua história. Por isto meus conhecimentos são de todos aqueles que compartilharam momentos comigo. É por isso que muitos deles não são meus, mas pertencem também à Rute, minha mãe. Conhecimentos estes que me foram transmitidos com a marca inconfundível do amor. Também marcados pela força e perseverança frente às dificuldades da vida e pela esperança de um dia melhor. Mas estes conhecimentos não são de um dono só. São também estes conhecimentos pertencentes ao Valentim. Estes com uma característica ainda mais incrível que é de se destacar: é aquela prazerosa característica de acordar todos os dias com um leve sorriso no rosto, por mais complicada que seja a situação. O apoio de minha família é essencial.

Foram em mares turbulentos que atravessei outras experiências incríveis a qual formaram os conhecimentos que resultam neste trabalho, me levando a discutir os direitos humanos e, sobretudo, à dignidade. É como àquela em que passei ao fazer parte do ilustre projeto da Associação Ricardo Gadotti Feldmann, durante três anos, e que tem a difícil missão de construir cidadãos conscientes em um país que urge por conhecimento e cientificidade, pelo espírito forte da então fundadora Carmem Dolores Gadotti Feldmann e todos os colaboradores.

É sem sombra de dúvida que estas experiências impulsionaram tantas outras que vieram depois, todas marcadas pelo esforço familiar e das bolsas de incentivo. Do hobby da computação, do Francês do Centro de Línguas Estrangeiras no Colégio Estadual do Paraná, dos cursos complementares, até chegar à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, sempre buscando realizar o meu interesse na ajuda ao outro. E lá, a ajuda de meus pais na força necessária para continuar. Veio a monitoria em Direito e Sociedade sob a orientação do Professor Abíli Lázaro Castro de Lima, com quem tive a oportunidade de melhorar o pensamento reflexivo que hoje resulta neste trabalho, e com os quatro anos seguintes de projeto de Iniciação Científica sobre o tema do Direito à Educação, a qual sem embargo me faz asseverar a importância crucial no desenvolvimento de uma sociedade. E meus conhecimentos vieram também de outras experiências dentro desta Universidade. Desde o primeiro ano com o então projeto da *Comissão*

de *Direitos Humanos* com o professor José António Perez Gediel e Leandro Gorsdorf, até quando no terceiro ano estas experiências cruzaram o oceano. Foi com o auxílio da professora e também minha orientadora Tatyana Scheila Friedrich, sempre muito atenciosa e calma, revelando o marco de sua inteligência e a paciência que esperam os alunos ao buscar seus professores, o que sempre me tocou e me fez a buscar como inspiração, e também esposa de André Passos (a quem a Associação Ricardo Gadotti Feldmann já teve a oportunidade de contar), que juntei meus estudos e conquistei o auxílio financeiro necessário para ir à Universidade de Lisboa. Aprimorei meus conhecimentos de Direito Internacional das Organizações Internacionais com a professora Margarida Salema d'Oliveira Martins, de Direitos da União Europeia com a professora Ana Maria Guerra Martins, e do Direito Internacional da Pessoa Humana com o professor Rui Guerra da Fonseca, sem contar os eventos naquela instituição.

Também fora nesta viagem que tive a oportunidade de estar em França e conhecer a *Université Paris I – Panthéon-Sorbonne*, e ganhar de um senhor feirante o livro *La crise de l'institution judiciaire* (R. Boure e P. Mignard) o qual carrego como uma doce lembrança. Foram nas ruas de Paris que, afastando a falsa opulência que o momento pareça ter, tive os momentos em que mais ganhei experiência, eis que sem recursos pude visitar tão somente o *Musée du Louvre*, que com uma jovial piscadela, fizeram vista grossa à minha ausência de visto de residência (somente tinha o temporário) para não pagar a entrada.

Foi a este tempo que tive a oportunidade de visitar a casa de Anne Frank na Holanda, que instalou em mim as dúvidas sobre os regimes totalitaristas e a necessidade de se preservar os direitos humanos em todas as chances possíveis.

E do lado de cá do Atlântico, minhas experiências, agradecimentos e experiências também pertencem a todo conhecimento que me proporcionou a Universidade Federal do Paraná, desde os subsídios para ir aos seminários na Universidade de São Paulo sobre direitos humanos, ou também àqueles de direitos humanos na Universidade Federal do Rio de Janeiro, demonstrando a riqueza cultural e seriedade intelectual que (também!) existe no Brasil.

Com toda a certeza absoluta que meus conhecimentos e experiências, já não tão mais meus, sobrevém em sua maioria de pequenas particularidades. É com isto que tenho também a agradecer a todos os professores que marcaram meus estudos na Universidade Federal do Paraná. Também é neste sentido que devo

agradecer a todas as oportunidades que tive de estagiar e que me engradeceram: com a advogada jovem e inteligente, a quem admiro, Alessandra Redua Leonardecz, que muito do peticionamento e escrita me fez aprender, com sua paciência, leveza e atenção, ou do trabalho junto aos Gabinetes da Juíza Sandra Bauermann, que com especial carinho me recordo, sendo esta sempre muito inteligente e disposta a me ensinar, ou da Juíza Elisiane Minasse, a quem devo dar especial agradecimento não somente a própria como também à Liliane Söchla e ao Vinicius Cruz Santana, que com seus debates acalorados e dinâmicos muito me auxiliaram a refletir e a produzir este trabalho, não somente enquanto trabalhava lá, mas também após.

É todo este conjunto de experiências e tantas outras a quem tive a oportunidade de compartilhar que fazem de mim um eterno guerreiro dos direitos humanos. É o que me compõe em toda minha sensibilidade para o tema.

É por tudo isso que permanece minha luta pelos seres humanos. Como uma lição da ARIGAF: pois se centenas de estrelas do mar fossem morrer na praia, e se somente uma delas pudesse ser salva por mim, desincentivo nenhum me haveria, pois toda a diferença do mundo existe àquela que foi salva.

Sob a benção do *Pai*.

“O teste de nosso progresso não é se nós acrescentamos abundância àqueles que têm muito. E sim se nós provemos bastante àqueles que têm pouco.”

Franklin D. Roosevelt

“todos os meus livros (...) podem ser pequenas caixas de ferramentas. Se as pessoas quiserem mesmo abri-las, servirem-se de tal frase, tal ideia, tal análise como de uma chave de fenda, uma chave inglesa, para produzir um curto circuito, quebras os sistemas de poder, inclusive, eventualmente, os próprios sistemas que meus livros resultaram... pois bem, tanto melhor.”

Michel Foucault

RESUMO

Este trabalho apresenta considerações críticas sobre o instituto do refúgio na experiência brasileira e averigua às respostas do sistema jurídico frente a acontecimentos recentes, sob a perspectiva do plano teórico e com a revisão doutrinária, com o objetivo de delinear algumas perspectivas jurídicas próximas no objeto de estudo, principalmente no âmbito regional com políticas internacionais e nacionais que ampliam e efetivam as soluções duradouras para a situação de refúgio e direitos conexos. O tema do refúgio ganhou especial atenção após a segunda guerra mundial, com contingente populacional deslocado internacionalmente, motivando o surgimento do ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em 1950 e, como resultado da organização na comunidade internacional no tema, em 1951 na adoção da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados. Nas décadas seguintes, ganhou forma o Protocolo de Nova Iorque de 1967, seguido regionalmente da Declaração de Cartagena de 1984, da Declaração de São José da Costa Rica de 1994, da Declaração e Plano de Ação do México em 2004 (Cartagena +20) e mais recentemente com a Declaração e Plano de Ação do Brasil em 2014 (Cartagena +30), reiterando sucessivamente a preocupação estratégica com o tema dos refugiados. No cenário nacional, a Convenção de 1951, na sua definição clássica das situações de refúgio, e a Declaração de Cartagena, inspirada em uma definição mais abrangente decorrente da situação regional do continente Americano, foram interiorizadas pela Lei Federal 9.474/97, com sutis diferenças dos termos indicados pela experiência global. Desta forma, imperiosa a necessidade pela análise crítica no plano teórico do sistema legal e da funcionalidade de sua respectiva resposta frente à realidade que se apresenta, considerando as novas formas de deslocamentos forçados em sede das teorizações de deslocados por razões ambientais (“refugiados ambientais”), deslocados internos (*internally displaced people*) e da via complementar do visto humanitário, visto que no Brasil ganharam atenção e atualização no conhecimento doutrinário, com serenidade e contínuo aprimoramento através da participação de relevantes instituições e atores no tema.

Palavras-chave: Refugiados, Migração Forçada, Direito Internacional dos Refugiados.

ABSTRACT

This paper presents critical considerations of the institute of refuge in the Brazilian experience and scrutinizes the responses of the legal system resulting from the recent events, from the perspective of theory and with doctrinal revision, in order to outline some upcoming legal perspectives in the study object, especially regionally with national and international policies that extend and actualize lasting solutions to the situation of asylum and related rights. The refuge gained attention after II World War, with a internationally displaced population, prompting the emergence of UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees in 1950 and, as a result of the organization in the international community on the issue in 1951, in adopting the Geneva Convention relating to the Status of Refugees. In the following decades, it took shape the New York Protocol of 1967 followed regionally the Cartagena Declaration 1984 of the Declaration of San José, Costa Rica 1994, the Mexico Declaration and Plan of Action in 2004 (Cartagena +20) and most recently with the Declaration and Brazil Action Plan in 2014 (Cartagena +30) successively reiterating the strategic concern with the issue of refugees. On the national laws, the 1951 Convention, in its classical definition of refugee situations, and the Cartagena Declaration, inspired by a broader definition arising from the American continent situation, they were internalized by Federal Law 9.474/97, with subtle differences of the terms indicated by the overall experience. By the way, the need for a critical analysis in theory of the legal system and the functionality of its in front to the reality that is presented is showed, considering the new forms of displacements, theorizing about the displaced for environmental reasons ("environmental refugees"), IDPs (internally displaced people) and the humanitarian visa. In Brazil these themes won attention and updating at the doctrinal knowledge, with serenity and continuous improvement through the participation of relevant institutions and actors in the field.

Keywords: Refugees, Forced displacement, International Law of Refugees

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E PRINCÍPIOS: O <i>STATUS DE REFUGIADO</i>.....	15
1.1	PREMISSAS DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS....	15
1.2	TRATADOS INTERNACIONAIS COMO FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: NORMAS E PRINCÍPIOS.....	17
1.2.1	Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) de 1948.....	20
1.2.2	Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo de Nova Iorque de 1967.....	23
1.2.2.1	Princípios declarados na Convenção de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967.....	26
1.2.3.	Declaração de Cartagena sobre os refugiados de 1984 e o conceito baseado na <i>violação generalizada de direitos humanos</i>	30
1.2.4	Outras fontes: costume internacional, princípios gerais do direito e decisões jurisprudenciais.....	32
2	DIREITO DOS REFUGIADOS: O <i>STATUS DE REFUGIADO CONFORME A LEI BRASILEIRA</i>.....	36
2.1	NOTA INTRODUTÓRIA.....	36
2.2	DESLOCADOS INTERNOS (<i>INTERNALLY DISPLACED PEOPLE</i>) E INAPLICABILIDADE DO REFÚGIO.....	37
2.3	ASILO, ASILO POLÍTICO (TERRITORIAL E EXTRATERRITORIAL) E O REFÚGIO.....	43
2.4	ENQUADRAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO AOS REFUGIADOS....	48
2.4.1	Breves aspectos jurídicos entre 1951 e 1997: o estatuto do estrangeiro (Lei 6.815/1980) e o discurso da <i>segurança nacional</i>	48
2.4.2	Lei Federal 9.474 de 1997 – Lei dos refugiados como marco regional	49
2.4.2.1	Cláusulas relativas à condição de refugiado.....	51
2.4.2.1.1	Cláusulas de inclusão.....	51
2.4.2.1.2	Cláusulas de exclusão, cessação e perda da condição de refugiado...	59
3	A FUNCIONALIDADE JURÍDICA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS SEGUNDO A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: DESAFIOS E EXPECTATIVAS.....	62

3.1	FUNCIONALIDADE JURÍDICA E O DISCURSO FUNDAMENTATIVO	62
3.2	PROCEDIMENTO DE PEDIDO DE REFÚGIO E O DISCURSO DO DIREITO.....	64
3.2.1	Judicialização do refúgio.....	69
3.3	A EMERGÊNCIA DO <i>STATUS</i> DE REFUGIADO AMBIENTAL? DILEMAS JURÍDICOS: O REFÚGIO E O “ <i>VISTO HUMANITÁRIO</i> ”.....	72
3.3.1	A negativa do <i>status</i> de refugiado aos haitianos em decorrência do terremoto de janeiro de 2010 em <i>Port-au-Prince</i>	72
3.3.2	Os “refugiados ambientais”.....	78
3.4	EXPECTATIVAS JURÍDICAS.....	84
3.4.1	PL 2.516/2015 e a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia	85
3.4.2	Plano de Ação do México de 2004 (Cartagena +20) e o Plano de Ação do Brasil de 2014 (Cartagena +30).....	86
	CONCLUSÕES	90
	REFERÊNCIAS	92

INTRODUÇÃO

Em 5 de agosto de 2016, na abertura dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, uma novidade foi citada como símbolo de esperança e união: se tratava do time de atletas refugiados (*refugees team*) que, na ocasião, foi fortemente aplaudido pelos representantes de todo o mundo. Entre os atletas esteve Yusra Mardini, refugiada na Alemanha de origem Síria, e que ao cruzar para a Europa teve problemas em sua embarcação. Para sobreviver, nadou empurrando o barco por cerca de três horas até o seu destino. Nas olimpíadas ela disputou, com apenas 18 anos, a medalha pela natação na modalidade dos 100 metros livres, apoiada por sua família que a acompanhava.

Mas nem todas as histórias de refúgio tem o mesmo desfecho. A maioria das pessoas em situação de vulnerabilidade e obrigadas ao deslocamento por motivos de sobrevivência, encontram diversos obstáculos que, por vezes, impedem estes de se valerem do refúgio e/ou da garantia de não serem devolvidos aos países em que sua vida ou liberdade estão sendo ameaçados.

Fora pensando nestas situações de sobrevivência que a comunidade internacional se organizou, após as duas grandes guerras mundiais, para obter uma resposta jurídica ao fenômeno dos deslocamentos forçados. Desenvolveram-se as ideias de proteção da pessoa humana que, posteriormente, se firmaram de forma complementar e através de três vertentes: o direito internacional dos refugiados, nosso tema de estudo, o direito humanitário e o direito internacional dos direitos humanos.

No campo do direito internacional dos refugiados, a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em 1950 já antecipava a intenção a nível global para um instrumento normativo de proteção que se apresentaria na segunda parte do século XX. Já em 1951 se firmava a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, em Genebra, pretendendo ser a resposta normativa ao tema dos refugiados mais específica do que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, à época.

Afastando-se da realidade das duas grandes guerras, mas ainda com a preocupação de suas consequências, houve em 1967, em Nova Iorque, o *Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados*, que dentre outras providências, veio a retirar a reserva geográfica e temporal proposta na Convenção de 1951. Na realidade

regional, graves conflitos levaram a nova alteração na base de definição dos refugiados, sobrevivendo em 1984 a Declaração de Cartagena, que vem a marcar o início do século XXI com sua definição ampliada de refugiados, definidora de novos instrumentos que reiteram os objetivos de proteção aos refugiados em 1994, 2004 e 2014.

Ou seja, é inequívoca a preocupação da comunidade internacional com a temática que é marcada por situações de perseguição discriminatória ou violação generalizada aos direitos humanos. O Brasil, por sua vez, estava e está na vanguarda da agenda do tema dos refugiados. No cenário nacional, aderiu aos tratados e regulou o tema na Lei Federal 9.474 de 1997, relativa à Convenção de 1951 e acolhendo às conclusões da Declaração de Cartagena. Estabeleceu o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE e passou a desenvolver sérias políticas de acolhimento e proteção aos refugiados no território nacional, tornando-se, regionalmente, referência no tema.

A densificação normativa, vivenciada desde a década de 50 e nacionalmente desde o fim do século passado, traz consigo uma série de implicações jurídicas e teóricas que marcam a nossa reflexão.

É preciso, passado mais de trinta anos do marco regional do tema (Declaração de Cartagena), e 60 anos do Estatuto dos Refugiados, e por oportunidade do Plano de Ação e Declaração do Brasil em 2014, discutir as respostas que temos, ou seja, em outras palavras, discutir a funcionalidade do sistema jurídico de proteção aos refugiados na nossa experiência nacional.

A partir de tal indagação, este trabalho possui três capítulos.

Em um primeiro momento, serão analisadas as fontes de definição do *status* de refugiado mais relevantes no cenário internacional, a partir dos tratados internacionais e também daquelas elencadas pela Corte Internacional de Justiça. Desta forma, se explicará sobre a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo de Nova Iorque de 1967, a Declaração de Cartagena de 1984, e outras fontes complementares, como a jurisprudência, os princípios gerais de direitos e o costume internacional.

No segundo capítulo, se passará a tratar da inequívoca influência da normativa internacional em face da nacional. Para tanto, metodologicamente se distinguirá o asilo enquanto gênero e o asilo político como espécie, em sua modalidade territorial e extraterritorial; outrossim, diante da preocupação regional

com o tema, principalmente em face da situação da Colômbia, se tratará dos motivos que levam a afastar o instituto do refúgio da situação dos deslocados internos; em seguida, o trabalho prosseguirá na análise do enquadramento legal que recebem os refugiados no Brasil, destacando a Lei Federal 9.474/97, afastando a Lei 6.815/1980 (estatuto do estrangeiro), e considerando questões gerais das cláusulas que tratam da condição de refugiado; também, brevemente, porque não é objetivo deste trabalho, se apresentará o tema da apatridia.

No terceiro capítulo, se avançará na análise para se tratar acerca da funcionalidade do sistema de proteção dos refugiados segundo a experiência brasileira, concluindo este trabalho.

Analisar-se-á as recentes respostas do sistema de proteção aos refugiados, tais quais as ferramentas jurídicas estudadas no capítulo primeiro e segundo, frente às novas formas de deslocamento, se tecendo considerações sobre o caso dos haitianos e da via complementar do visto humanitário, sobre a tese dos refugiados ambientais, considerações sobre o processo do refúgio, o controle judicial do refúgio, e expectativas jurídicas recentes relativas à proposta de Lei 2.516 de 2015, da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, e de considerações sobre o Plano de Ação do México (Cartagena +20) e do Plano de Ação e Declaração do Brasil (Cartagena +30), no qual se destaca o reassentamento regional como solução duradoura do tema dos refugiados. Antecipe-se que as formas previstas para as soluções duradouras à questão dos refugiados, isto é, o reassentamento, a integração local e a repatriação não enfrentam maiores críticas sob a perspectiva jurídica, mas o enfrentam no campo da efetividade em temas de políticas públicas e governança, motivo pelo qual, em sendo este trabalho, maiormente, sob a perspectiva da tutela jurídica, trataremos transversalmente ao tema.

Com esta metodologia, se pretende apresentar ao leitor uma reflexão sobre os principais elementos jurídicos que compõe o direito internacional dos refugiados, seguido pelo direito dos refugiados (conforme os pressupostos incorporados pelo Brasil) e a forma como este sistema jurídico responde frente à casuística e aos desafios que se relacionam ao tema, considerando sempre ser este dinâmico e vinculado ao próprio exercício político e de soberania dos Estados, sem que isto importe desconsiderar os recentes avanços doutrinários no tema que consideram o dever de proteção para com os refugiados e a responsabilidade funcional dos Estados frente à realização dos direitos humanos.

1 FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E PRINCÍPIOS: O STATUS DE REFUGIADO

1.1 PREMISSAS DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

As migrações são um fenômeno complexo e que se apresentam por razões de voluntariedade ou por situações de necessidade, denominada neste caso de fluxo migratório forçado¹. Neste fenômeno, os refugiados constituem um importante grupo que merece ser destacado, com resposta jurídica específica à sua fenomenologia.

Assevera Julia Bertino Moreira que

o tema dos refugiados se tornou uma questão internacional de relevo particularmente no mesmo contexto histórico em que o tema dos direitos humanos teve destaque. No período pós-guerra, diante das atrocidades cometidas pelos regimes totalitários, especialmente o nazista, houve uma mobilização internacional que ensejou a criação do sistema de proteção aos direitos humanos [...]. [O Estado] foi considerado potencial violador desses direitos fundamentais [...].²

É partindo das mesmas preocupações que se desenvolveram pensamentos como aqueles presentes nas lições do professor Antônio Augusto Cançado Trindade, de que a proteção da pessoa humana, de forma a se tornar efetiva em um cenário internacional, se completa através de três vertentes de acordo com a realidade que se apresenta ao sujeito: *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, *Direito Humanitário*, e o *Direito Internacional dos Refugiados*.³ Ressalto em tempo

¹ Neste sentido, cito Inês Filipa Pires Marinho, acerca da distinção entre movimentos migratórios em sentido amplo e o movimento “daquele ou daqueles que buscam o asilo num determinado Estado. Esta distinção é absolutamente necessária e nem sempre fácil, uma vez que cada mais os movimentos populacionais são de natureza mista. [...] fala-se de movimento de população forçados e não de movimento de população de sua livre vontade e em busca de um melhor nível de vida. É uma diferença estrutural em toda a análise feita e acompanhará algumas das conclusões alcançadas, muito embora se reconheça as crescentes dificuldades em distinguir estes dois [...]” (MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 207, nota de rodapé).

² MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 102.

³ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. PEYTRIGNET, Gérard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direitos humanitário e direito dos refugiados*. San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

que Agni Castro Pita afirma que “o compartimento originário destes três ramos do direito se deveu, fundamentalmente, a questões derivadas de sua origem histórica”⁴.

Pita também entende que a divisão tripartite não afasta que o campo de estudo dos refugiados esteja intrinsecamente ligado ao marco contemporâneo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, indicando o conceito, conforme Pita, de complementaridade. “É na violação dos direitos humanos que se radica a causa fundamental pela qual as pessoas se veem coagidas a abandonar seus país de origem e solicitar asilo.”⁵

Sob esta ótica, o presente capítulo pretende tratar de fontes jurídicas internacionais no estudo da definição jurídica dos refugiados. Previamente, cabe esclarecer ser o tema sempre atual, pois está ligado ao exercício da soberania e submisso às decisões políticas de cada Estado, outrossim se moldando de acordo com os fatos em concreto⁶.

Pretende-se, assim, analisar na experiência mundial, a inequívoca influência da construção internacional sobre a normativa nacional, de modo a permitir uma análise acerca de sua funcionalidade.

Neste sentido Estefânia Maria de Queiroz Barboza e Alessandra Becker:

Ademais, importante salientar o fato de que foi a construção internacional nesta seara [dos direitos humanos] que influenciou diretamente as atualizações normativas nacionais, permitindo que a legislação brasileira e a latino-americana de um modo geral estivessem coerentes com a manifestação da vontade do Estado no âmbito internacional.⁷

⁴ PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 5.

⁵ PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 6.

⁶ Neste sentido, Wellington Carneiro: “Como veremos, o conceito de refugiado nunca partiu da mesma base teórica e tem sido um processo dinâmico marcado pelo pragmatismo, na tentativa de responder, a geral a posteriori, a crises humanitárias já instaladas e fluxos de refugiados já em marcha”. (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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 13).

⁷ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.). Coleção *Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 54.

Situado em tais premissas, concentra-se, metodologicamente, estes estudos na produção normativa internacional que se apresenta no século XX⁸, quando se revelou uma preocupação global em matéria de direitos humanos ao se pretender a “estabilização da ordem internacional mediante o comprometimento explícito dos governos em respeitar o mínimo coletivamente concebível para a existência humana digna”⁹.

Isto não significa dizer, entretanto, que possamos deixar de considerar que há uma complexa experiência vivenciada antes deste período.

1.2 TRATADOS INTERNACIONAIS COMO FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: NORMAS E PRINCÍPIOS

Necessário esclarecer antecipadamente que damos relevância ao fato de que o objetivo deste trabalho não é realizar um estudo historiográfico do direito, mas apenas trazer ao leitor alguns aspectos interessantes ao estudo do objeto em análise¹⁰. Ainda, segue-se a orientação de que a historiografia não pode se basear como se as fontes normativas fossem as únicas possíveis, em um evolucionismo histórico, mas nosso recorte é baseado nas opções legislativa e as consequências de um *status jurídico* no objeto de estudo¹¹.

A literatura especializada assevera existir relato daqueles que “podem ser chamados de refugiados, as vítimas destas atrocidades [guerras, perseguições e discriminações de todo o tipo]”¹², ainda que de forma mais pontual.

⁸ Neste sentido, destaco o pensamento de Inês Filipa Pires Marinho em seu livro de Estudos de Direito Europeu e Internacional dos Direitos Humanos, que “A compreensão de um determinado fenómeno e de sua conceptualização e evolução jurídica jamais pode ser feita sem o respectivo enquadramento histórico. Neste ponto em concreto, e porque não é objetivo deste trabalho proceder a um estudo histórico, a análise concentrar-se-á no século XX, em que se deram alguma das mais importantes transformações [...]”. (MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 206).

⁹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção *Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 54.

¹⁰ CARVALHO, Salo de. *Como não se faz um trabalho de conclusão*. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 24.

¹¹ FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução Teórica à História do Direito*. Curitiba: Juruá, 2012.

¹² RODRIGUES, Viviane Mozine. SILVA, Cesar Augusto Silva da. Refugiados: os sistemas internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 123.

É neste sentido que Cesar Augusto Silva da Silva e Viviane Mazine Rodrigues afirmam que “o termo refugiados foi originariamente aplicado ao grupo dos chamados ‘huguenotes’ franceses que fugiram para a Inglaterra após a revogação do Édito de Nantes de 1685, o que significou o fim da tolerância religiosa para com o protestantismo”¹³.

Tal afirmação também está destacada na obra de Adriana Marcolini: “Em 1685, quando do Edito de Nantes provocou a fuga dos huguenotes da França, o cenário que se estabeleceu era parecido com o do século XX [...]. De acordo com a revista britânica *The Economist*, o termo ‘refugiado’ foi usado então pela primeira vez [...]”¹⁴.

Mas é, maiormente, no final do século XIX e no início do século XX que, diante de um contexto globalizado de economias e após um processo de estabilização dos Estados-Nações, que há a intensificação na proposta de apresentar uma resposta jurídica ao fenômeno dos movimentos forçados¹⁵, ganhando destaque a necessidade de proteção dos direitos humanos em situações de violência. A doutrina comumente se refere como marco no direito internacional dos refugiados a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, adotada em 28 de julho de 1951 pela Organização das Nações Unidas (com entrada em vigor em 22 de abril de 1954), que também chamaremos de Convenção de Genebra de 1951, ou mais simplesmente, a Convenção de 1951.

Através de leituras da doutrina, pode-se expor a experiência do século passado ao se tecer algumas características de um período anterior à Convenção de 1951 e de um período posterior a esta.

De modo singelo, eis que não é o objeto de estudo deste trabalho, o período anterior é marcado por existir, principalmente, divergências nas legislações nacionais no tratamento legal dos refugiados, diante da ausência de uma

¹³ RODRIGUES, Viviane Mazine. SILVA, Cesar Augusto Silva da. Refugiados: os sistemas internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 124.

¹⁴ MARCOLINI, Adriana. As perspectivas para os Refugiados no Século XXI. In: MILESI, Rosita. *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: Edições Loyola, 2003. P. 198.

¹⁵ Interessante destacar aqui um conceito apresentado por Valéria Dias, de *globalização jurídica*. “O aumento das relações entre os países e, destes com instituições internacionais, está criando um novo tipo de globalização: a jurídica. Ela surgiu da necessidade da implementação de leis que regulassem essas atividades” (DIAS, Valéria. *Globalização afeta poder estatal, mas não representa o fim dos Estados*. Publicado como notícia no site da Faculdade de Direito da USP. Disponível em <http://www.usp.br/agen/repgs/2005/pags/236.htm>. Acesso em 12 de maio de 2012).

preocupação organizada na comunidade internacional, em que pese à casuística passasse a preocupar a governança e a segurança interna dos Estados-Nações.

Wellington Pereira Carneiro ao analisar as definições de refugiados, afirma que estas “se basearam em critérios distintos para definir quem é refugiado. Este processo ocorreu no marco das soluções *ad hoc* adotadas pela comunidade internacional [...]”¹⁶ Segundo este autor, poderíamos citar a existência de dois critérios que foram a base para tais soluções antes da Convenção de 1951, a saber:

a) em um primeiro momento, de 1920 a 1935, quando os “refugiados eram definidos de forma praticamente convencional e casuística com base em um critério grupal de pessoas privadas da proteção de seu estado de origem”¹⁷, sendo o que ocorreu principalmente após a primeira guerra mundial, em que “tratados foram firmados com a Polônia, o Estado Servo-croata-esloveno, a Albânia e a Bulgária, entre outros instrumentos contendo a proteção de minorias étnicas, linguísticas e religiosas, assim como introduzindo a responsabilidade internacional com o respeito à proteção das pessoas”¹⁸;

b) segundo critério, adotado ainda antes de 1951, “tomou como base a perspectiva social, que atuou entre os anos de 1935 e 1939. Neste período a ideia era proteção às pessoas, independentemente de qualquer definição de grupo, mas que de alguma forma tenham sido afetadas por um evento político ou social.”¹⁹ Assevera este autor que tal critério fora influenciado pela ascensão do nazismo na Alemanha em 1933 e das leis racistas de Nuremberg, promulgadas em 1935 depois da *Kristallnacht*, a noite dos cristais²⁰, e possibilitava a proteção de todos que “haviam de *facto*, e não apenas de *jure*, perdido a proteção de seu estado

¹⁶ 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 14.

¹⁷ 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 14.

¹⁸ 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 14.

¹⁹ 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 14.

²⁰ CARNEIRO, Wellington Pereira. COLLAR, Janaina Matheus. Reflexões sobre a questão racial e refúgio no sistema brasileiro. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 58.

de origem”²¹. Tal posição é reafirmada pelo autor em seu texto de autoria conjunta com Janaina Matheus Collar, em que neste “segundo período, quando foi utilizado um critério dos refugiados de facto e não apenas de jure [...]”²² se ampliou a possibilidade protetiva.

Para além da Alemanha nazista, há ainda na doutrina especializada outros relatos de movimentos de refugiados decorridos no século XX, “como dos judeus para a Rússia, entre 1881 e 1914, e, após a revolução socialista dos bolcheviques de 1917, o dos bielo-russos da URSS [...]. Isto sem falar nos armênios, perseguidos e massacrados pelos turcos otomanos durante o primeiro conflito global”²³.

Ainda que sem estipular períodos específicos, a afirmação da diversidade no tratamento do instituto do refúgio também está presente para Francielle Uber: “os refugiados deixavam seus Estados de origem – por falta de proteção destes – depararam-se sem alternativas, pois, estando a sociedade internacional formada por unidades autônomas e não havendo regras internacionais sobre o tema, cada nação estipulou ‘regras de entrada em seu território [...]’²⁴.

Feitas estas considerações, insta destacar que é com o final da Segunda Guerra Mundial que há a materialização necessária para um trabalho organizado no cenário internacional a fim de proteger aos refugiados, que se somavam em milhares. Neste viés, a mobilização internacional resulta em importantes fontes para o direito internacional dos refugiados, com escopo de estabelecer um estatuto de proteção aos refugiados, conforme passaremos a analisar, tal qual a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção de Genebra de 1951, com o Protocolo de 1967 de Nova Iorque relativo ao Estatuto dos Refugiados, e a Declaração de Cartagena de 1984.

1.2.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948

²¹ 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 14

²² CARNEIRO, Wellington Pereira. COLLAR, Janaina Matheus. Reflexões sobre a questão racial e refúgio no sistema brasileiro. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 58.

²³ RODRIGUES, Viviane Mazine. SILVA, Cesar Augusto Silva da. Refugiados: os sistemas internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 124.

²⁴ UBER, Francielle. O estado Diante da Questão dos Refugiados. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 99.

É com o final da Segunda Guerra Mundial e a organização dos Estados no âmbito internacional que se fomenta a criação de um sistema internacional de proteção de direitos humanos. Neste contexto, preocupado com a proteção daqueles que necessitaram sair de seus países de origem, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, estabeleceu o direito de que as vítimas de perseguição buscassem “asilo” (no sentido amplo) em outro país. Após amplos debates e negociações, até se chegar à sexta versão em dezembro deste ano²⁵, mantido no texto final adotado que prescreve em seu artigo 14:

1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

*2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.*²⁶

Em que pese, conforme adiante neste trabalho, sejam importantes as diferenças que determinam que o asilo e o refúgio sejam institutos diferentes, ainda que com objetivos próximos, sendo que na América Latina é mais costumeiro ser considerado esse autônomo, quando asilo político, enquanto em outros países é considerado como gênero do qual refúgio é espécie²⁷, juntamente ao asilo político, não se pode negar que o “asilo” a que se refere a DUDH revela a existência de uma preocupação com aqueles que fogem de perseguições em seus países, cruzando as fronteiras em busca de preservar seus direitos, o que veio a influenciar à posterior densificação da matéria no cenário internacional²⁸ e servindo de base para a construção dogmática que se entende pelo asilo *lato sensu*, ou seja, no qual tanto refúgio quanto o asilo político são espécies.

É o caso de Agni Pita:

²⁵ Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P.41.

²⁶ *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Tradução do Office of the High Commissioner, United Nations Human Rights. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_-_Translations/por.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2016.

²⁷ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. . In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 321.

²⁸ Destaque-se não somente os textos normativos aqui estudados, mas também outros. Conforme Jubilut: “Tal dispositivo ensejou a elaboração de outras normas internacionais de proteção do asilo como, por exemplo, a Convenção sobre Asilo Territorial (1967), a Declaração sobre Asilo Territorial (1967) e o artigo 23 da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P.41).

É no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que encontramos o primeiro apoio normativo da instituição do asilo, conceito colhido na Convenção de Genebra, de 1951, sobre o Estatuto dos refugiados e em seu Protocolo de 1967. Esta ideia de que, em casos de perseguição, toda pessoa tem direito de buscar asilo e de usufruir dele em qualquer país, também foi colhido em instrumentos posteriores de direitos humanos. Entre eles cabe mencionar, por sua relevância, no contexto americano, a Declaração Americana de Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 27 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, em seu artigo 22(7), aludindo, expressamente, ao direito de buscar e de receber asilo em caso de perseguição.²⁹

Neste sentido, adianto a conclusão apresentada por Liliana Jubilut:

Assim, tem-se que os dois institutos, apesar de terem diferenças que os tornam institutos distintos, apresentam o mesmo objetivo e a mesma base de atuação – livrar seres humanos de perseguições por meio de sua acolhida em outro Estado no qual poderão gozar de seus direitos mais fundamentais e manter, deste modo, sua dignidade –, pelo que se tornam complementares e assemelhados, razão pela qual podem ser consideradas espécies de um mesmo gênero.³⁰

Inequívoca a relevância da consagração do direito de asilo na Declaração de 1948 e de sua posterior influência em outros instrumentos normativos, de mesmo espírito protetivo à pessoa humana. Destaco Estefânia Barboza e Alessandra Back ao afirmarem que “Foi a partir da aprovação da Declaração Universal de 1948 que se introduziu a atual concepção de direitos humanos [...] com a consagração do direito fundamental de asilo, cujo pedido deve ser sempre considerado o exercício de um direito universalmente assegurado.”³¹

Importante, contudo, citar que a Declaração de 1948 não estabelecia aos Estados o dever de concessão do asilo, mas sendo uma expectativa daquele que pede³², não havendo que se confundir o direito *de buscar* asilo com o direito *ao* asilo, ou seja, sua concessão no país de destino³³.

²⁹ PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 7.

³⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P.50.

³¹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 57.

³² Ver FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. . In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 320.

Sendo o direito diferido à experiência, se mantinha a necessidade da comunidade internacional se organizar para uma resposta jurídica com maior especificidade aos eventos traumáticos do século, eis que, como afirma Marinho, “a menção feita na Declaração Universal dos Direitos do Homem era, contudo, insuficiente”³⁴. Somente três anos mais tarde será adotado um tratado no tema.

1.2.2 Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo de Nova Iorque de 1967.

Não há dúvidas na doutrina de que a Convenção de Genebra, firmada em 1951, fora um marco histórico contributivo para a formação do direito internacional dos refugiados, e seguiu confirmando o nascimento de um sistema protetivo de direitos humanos, o mesmo que estabeleceu o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em dezembro de 1950.

Desta maneira, o presente ponto e o seguinte (da Declaração de Cartagena em 1984), têm por objetivo analisar a definição de “refugiado” estabelecida em tais instrumentos normativos, que são a fonte jurídica, coordenada com a legislação nacional, da declaração deste *status* protetivo, pelo Estado solicitado.

Primeiramente, é necessário destacar que os debates preparatórios para a Declaração de Genebra, no âmbito da ONU, não foram unânimes, mas marcados por duas grandes posições. Entender isto facilita a compreender as mudanças normativas posteriores. Conforme afirma Julia Bertino Moreira, havia a posição universalista, que “sustentava que o termo refugiado deveria abarcar pessoas de todas e quaisquer origens”, e a “segunda, chamada de corrente europeísta (ou

Ainda, JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007. P.41.

³³ Cf. Julia Moreira: “No entanto, o direito de o indivíduo perseguido em seu país de origem buscar asilo – ao transpor fronteiras, deslocar-se para outro país e solicitar-lhe proteção – não se confundia com o direito ao asilo, ou seja, à concessão desta proteção pelo país de destino” (MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 103).

³⁴ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 208.

eurocêntrica), [que] advogava que apenas os europeus deveriam ser reconhecidos como refugiados”³⁵.

A Convenção de 1951 teria sido, então, fruto de um meio termo da negociação, onde os Estados poderiam definir qual o nível de alcance no momento de firmar a adesão. É o que se defluiu eis que o “consenso a que se chegou nesse processo de debate resumiu-se a atrelar o alcance do termo a uma decisão estatal dada no momento de adesão ao instrumento”³⁶.

É a definição clássica de refugiado trazida na Convenção a pessoa:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.³⁷

Conforme nos assevera a portuguesa Inês Marinho, tal definição é mais restritiva. Cito: “[...] a fórmula adoptada pela Convenção de Genebra. De facto, para efeitos desta, há uma definição mais restrita prevista no seu artigo 1º, e que cumpre conhecer”.

Continua ao explicar que teria sido pensada para pedidos individuais: “É certo que a Convenção de Genebra foi, inicialmente, pensada para pedidos individuais do estatuto de refugiado, sendo toda ela estruturada à volta desta ideia

³⁵ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 102. Segundo tal autora, tais dados podem ser encontrados em ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. *Relatório sobre a Conferência de plenipotenciários para o Estatuto dos Refugiados e Apátridas*. Genebra, 18 ago. 1951. ACNUR, *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons: summary record of the twenty-first meeting*, 1970. Disponível em <http://www.unher.eh/egi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68edec>.

³⁶ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 102.

³⁷ Tradução conforme o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de julho de 2016.

[...].”³⁸ Entretanto, a maior parte da doutrina modificou o pensamento passando a aceitar a aplicabilidade de tal *status* às migrações em massa, quando presente as características elucidadas pelo artigo destacado³⁹.

Quando interpretamos o artigo primeiro, podemos considerar que o *status* de refugiado se constitui quando há os seguintes elementos, cumulativamente⁴⁰:

a) do “receio com razão” (doutrina portuguesa) ou “fundado temor” (doutrina brasileira);

b) da “perseguição” (em virtude de raça, religião, nacionalidade, filiação em determinado grupo social ou opiniões políticas); e que seja esta perpetrada pelo Estado (pela interpretação em sentido estrito).

c) da “extraterritorialidade”.

d) não incidência da *cláusula de exclusão*. Por razões interpretativas, eis que não deve se tratar de pessoa sobre a qual incida a *cláusula de exclusão* (que se sobrepõe à cláusula de inclusão, não permitindo a pessoa gozar do status de refugiado). No Brasil, também há os casos da *perda* da condição de refugiado.

Veremos cada uma destes requisitos de forma mais aprofundada quando trabalharmos conjuntamente à lei brasileira sobre refúgio, no segundo capítulo.

Resta, outrossim, lembrar que a Convenção de 1951, em sendo uma solução intermediária aos debates à época, como vimos, ainda estabelecia uma reserva temporal (“*em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951*”⁴¹) e, para quem o fizesse, possibilidade de reserva geográfica (limite do alcance) para o *status* de refugiado.

Contudo, em virtude de tal interpretação restritiva, a experiência demonstrou que novos deslocamentos não seriam alcançados, o que ao longo das décadas

³⁸ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 218.

³⁹ É o caso de Moreira “Tal definição trata o refúgio como um estatuto essencialmente de caráter individual, embora pudesse ser concedido também a grupos, especialmente em função da perseguição decorrente de filiação em certo grupo social” (MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 107).

⁴⁰ Veremos mais detalhadamente cada um destes elementos quando tratarmos da Lei Brasileira de Refúgio (Lei Federal 9.474 de 1997), eis a incorporação destes nesta.

⁴¹ Tradução conforme ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de julho de 2016.

seguintes, revelou a necessidade de se alterar o texto original, principalmente com os novos fluxos de migração na África e na Ásia⁴².

A forma eleita para tanto foi um *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*, adotado em 1967 em Nova Iorque. Neste sentido Julia Bertino Moreira:

Como a Convenção de 1951 havia sido limitada temporalmente e apresentava a possibilidade de ser restringida também geograficamente, não podia ser aplicada aos novos deslocamentos, deixando os africanos e asiáticos descobertos por esse sistema de proteção internacional. A necessidade de se alterar o texto da Convenção decorreu, novamente, dos interesses defendidos pelos atores envolvidos, seja pelos países ocidentais, que se interessavam pelos refugiados provenientes das ex-colônias, seja pelo Alto Comissário, que advogava a ampliação da definição de refugiados. Optou-se, então, por elaborar um instrumento internacional independente, embora relacionado a Convenção. Isso porque o processo de emenda, que exigia a convocação de uma conferência internacional com todos os Estados-parte da Convenção, seria mais demorado.⁴³

É certo, portanto, que a retirada de tais restrições permitiu a possibilidade de se admitir refugiados de qualquer origem, demonstrando uma mutação interpretativa da definição *clássica* da Convenção de 51.

Passou-se a admitir, também, que a *perseguição* pudesse ser advinda do Estado, mas também de entidades não estatais, sob um Estado conivente ou incapaz de proteger aos seus nacionais (interpretação em sentido amplo). Destaco Inês Filipa: “No entanto, uma interpretação mais ampla deste texto [do artigo 1º] considera, contrariamente, que a perseguição pode, ou não, ser estatal. De facto, nada na Convenção exige uma ligação às entidades estatais [...]”⁴⁴.

1.2.2.1 Princípios declarados na Convenção de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967.

⁴² “Durante os anos 1960, novos fluxos de refugiados emergiram na África e na Ásia, decorrentes dos movimentos de descolonização nestes continentes, atestando que essa questão não se restringia ao contexto da Segunda Guerra Mundial e tampouco à Europa.” (MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 112).

⁴³ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 112.

⁴⁴ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 222.

Estruturalmente, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, enfatizaram um sistema de princípios próprios do direito internacional dos refugiados, e que poderia ser aplicado em cada caso concreto de acordo com os Estados que são parte no tratado. Na doutrina especializada é possível encontrar uma leitura mais completa acerca destes. Inês Filipa Marinho tece acerca do princípio da não discriminação e do princípio da não repulsão (equivalente a não devolução, no termo da doutrina brasileira)⁴⁵; Júlia Bertino Moreira traz os princípios da não devolução, não aplicação da sanção no caso de entrada irregular, da possibilidade de apresentação de recurso após decisão desfavorável ao refúgio e reunião familiar⁴⁶; Tatyana Scheila Friedrich e Andréa Regine de Moraes Benedetti trazem os princípios do *non-refoulement* (não devolução), da não discriminação, da cooperação internacional, solidariedade internacional e unidade familiar⁴⁷.

Entretanto, para efeitos deste trabalho, destacaremos aqueles dois cujo entendimento é crucial para sua leitura: o princípio da não devolução (não repulsão ou *non-refoulement*) e o princípio da não discriminação.

O princípio da não discriminação decorre, sobretudo, de um legado histórico em que se está envolvida a situação dos refugiados, sendo apresentado na Convenção logo em seu início, no seu artigo 3º. Como nos ensina Friedrich e Benedetti, é a “discriminação e xenofobia [que] estão entre os maiores desafios para os órgãos encarregados de proteger aos solicitantes de refúgio e refugiados [...]”⁴⁸.

É o princípio da não discriminação que talvez nos conduza a ideia de uma verdadeira hospitalidade⁴⁹, e talvez seja este o motivo pelo qual Marinho afirme que

⁴⁵ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 225.

⁴⁶ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 109.

⁴⁷ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. *A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: nota sobre os acontecimentos recentes*. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 71.

⁴⁸ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. *A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: nota sobre os acontecimentos recentes*. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 75.

⁴⁹ Neste sentido, DEFOURMANTELLE, Anne. DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar de hospitalidade*. Tradução de Antonio Romane. Revisão Técnica de Paulo Ottoni. São Paulo: Escuta, 2003. Ainda, resenha de Henrique Figueiredo Carneiro. Professor titular do Mestrado em Psicologia da UNIFOR. Disponível em <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/malestar/v3n2/11.pdf>>. Acesso em 23 de julho de 2016.

“ele vem a ter afloramentos ao longo de todo o articulado da Convenção de Genebra, assumindo-se como verdadeira trave mestra de todo o sistema”⁵⁰. Sobretudo, é a não discriminação que deve oportunizar toda a “expressão do indivíduo, o desenvolvimento de suas potencialidades”⁵¹ (reverenciando às lições de Hannah Arendt em *Entre o passado e o Futuro*⁵²).

Por sua vez, o princípio da não devolução, não repulsão ou *non-refoulement*, situado no artigo 33 (1) da Convenção, significa ser defeso o reenvio do solicitante de refúgio ao país, ou outro, no qual pelas razões da solicitação de refúgio, sua vida ou liberdade sejam ameaçadas.

É o que defluímos das definições apresentadas por Friedrich e Benedetti, Jubilut e Marinho, as quais cito, respectivamente:

O princípio do *non-refoulement* é considerado a base de todo o Direito Internacional dos Refugiados e significa, essencialmente, não devolução. Ou seja, um indivíduo que tem fundado temor de perseguição não pode ser devolvido ao país onde sofre tal perseguição, devendo-lhe ser assegurado meios de sobrevivência digna no país onde será acolhido.⁵³

[...] pelo qual os indivíduos não podem ser mandados contra a sua vontade para um território no qual possam ser expostos a perseguição ou onde corram risco de morte¹⁶³ ou ainda para um território do qual se sabe que serão enviados a um terceiro território no qual possam sofrer perseguição ou tenham sua integridade física ou vida ameaçada.⁵⁴

No que diz respeito ao princípio da Não Repulsão, em termos gerais, proíbe o reenvio da pessoa que requer o asilo para locais onde, pelas razões que fundamentam a sua perseguição, a sua vida ou liberdade possam ser posto em causa, seja o país de origem ou outro.⁵⁵

⁵⁰ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 225.

⁵¹ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. *A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: nota sobre os acontecimentos recentes*. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 75.

⁵² ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997. P. 191.

⁵³ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. *A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: nota sobre os acontecimentos recentes*. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 72.

⁵⁴ JUBILUT, Liliانا Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 86.

⁵⁵ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 225.

É neste sentido que este é um dos princípios que fundam o Direito Internacional dos Refugiados, motivando toda a interpretação protetiva decorrente da situação que se declara ao refugiado.

Ainda, conforme Friedrich e Benedetti, cumpre destacar que “Integrado às normas imperativas de direito internacional geral, ou *jus cogens*, o *non refoulement* entra no rol dos valores mais essenciais da comunidade internacional, como um direito que não pode ser negociado ou derogado por qualquer acordo internacional”⁵⁶.

Também é esta a posição de Bruna Vieira de Paula, analisando analiticamente tal asserção:

Considerando-se o exposto acima, é possível afirmar que o princípio do *non-refoulement* faz parte do direito internacional consuetudinário. Além disso, também é possível afirmar que esse princípio não pode ser derogado. Dessa forma, conclui-se que o princípio do *non-refoulement* atendeu aos dois requisitos necessários para se atingir o status de *jus cogens* no direito internacional, visto que foi reconhecido pela comunidade internacional dos Estados como um todo como norma da qual nenhuma derrogação é permitida. Não pode, assim, ser derogado pelos Estados, agindo unilateral ou multilateralmente, por motivo algum.⁵⁷

Um problema relacionado à desfuncionalização deste princípio surge quando, conforme nos ensina Marinho, se quer utilizar os conceitos de “país de origem seguro” e “país terceiro seguro”, ou ainda “*safe country of origin*” e “*safe country of asylum*” (como formas de se impedir o “*asylum shopping*”⁵⁸). Entretanto, nos destaca esta autora que “são noções que implicam, em regra, a ausência de análise do pedido de asilo quando o requerente é originário de um país que se considera não ameaçador [...] ou se vem de um terceiro país igualmente considerado como seguro”⁵⁹, o que pode prejudicar uma correta análise da situação.

⁵⁶ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. *A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: nota sobre os acontecimentos recentes*. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 73. Destaca-se ainda, sobre *jus cogens*, ver FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *As normas imperativas de direito internacional público – jus cogens*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

⁵⁷ PAULA, Bruna Vieira de. *O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados*. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. Fortaleza: IBDH, ano 7, 2014. P. 51-67.

⁵⁸ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 235.

⁵⁹ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In:

Em certa medida, isto nos remete a mesma desfuncionalização ocorrida no caso submetido à Comissão Interamericana, caso 10.675, da interpretação equivocada dos Estados Unidos ao impedir a entrada de haitianos em seu mar territorial, alegando que este princípio não estaria sendo descumprido se o refugiado ainda não entrou em território nacional.

Teleologicamente, a interpretação se equivoca na medida em que impede a realização dos próprios objetivos do princípio em questão. O parecer da Comissão Interamericana de Direitos Humanos fora favorável aos refugiados haitianos. Cabe afirmar que o princípio da não devolução deve ser aplicado desde o pedido de refúgio.

Realizada a apresentação da Convenção de Genebra de 1951, do Protocolo de Nova Iorque de 1967, e do princípio da não repulsão e da não discriminação, resta passar a compreender a ampliação da definição de refugiados ocorrida no âmbito da América Latina, através da Declaração de Cartagena de 1984.

1.2.3 Declaração de Cartagena sobre os refugiados de 1984 e o conceito baseado na *violação generalizada de direitos humanos*

Em virtude dos graves conflitos ocorridos na América Central no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, sobrevém a Declaração de Cartagena. É o que nos ensina Wellington Carneiro, afirmando ainda que “Os conflitos internos da Nicarágua, El Salvador e Guatemala provocaram o deslocamento de milhares de pessoas”.

Fora em “1984 [que] os países do grupo [na Ata de Paz] de Contadora se reuniram, a convite do governo da Colômbia na cidade histórica de Cartagena de Índias para elaborar um conceito sumamente original e pragmático que tem renovado a proteção internacional na América Latina e influenciado outros.”⁶⁰

É neste contexto de representantes de Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela,

GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 226.

⁶⁰ 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 18.

inicialmente, assinaram a Declaração de Cartagena em 1984⁶¹, inspirados na Declaração da Organização da Unidade Africana⁶² e no Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos)⁶³, que estabelecia um conceito de bases distintas para definir o estatuto do refugiado, e que, conforme Carneiro, “parte da situação objetiva do entorno político e social que poderá afetar qualquer pessoa independentemente de seus atributos individuais”⁶⁴.

É o conceito trazido pela Declaração de Cartagena para refugiados:

As pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.⁶⁵

Desta forma, a originalidade da Declaração de Cartagena estava em suas bases, introduzindo o conceito de *violação generalizada de direitos humanos*.

Esta definição é complementar àquela trazida pela Convenção de 1951, por se tratarem de realidades que se completam. Isto porque é em situações de violência generalizada que há ambiente propício à perseguição. Wellington Carneiro assevera: “Com efeito, numa situação objetiva que descreve e que baseia Cartagena, de violência generalizada, conflito ou violação maciça dos direitos

⁶¹ Cf. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O direito Internacional dos Refugiados: características e desenvolvimento na América Latina. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (ed.). *A proteção dos Direitos Humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras*. San Jpsé: IIDH: Instituto Friedrich Naumann-Stiftung: Brasília, 1992. P. 125.

⁶² “Em termos conceituais e jurídicos, a Declaração de Cartagena de 1984 deu um passo além em relação à Convenção da OUA.” (MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 113).

⁶³ “O conceito introduzido em Cartagena tem suas fontes inspiradoras na Declaração da Organização da Unidade Africana sobre os problemas específicos de refugiados na África e no Pacto de São José da Costa Rica.” (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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 18).

⁶⁴ 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 19.

⁶⁵ ACNUR. Declaração de Cartagena de 1984. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaração_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em 23 de julho de 2016.

humanos, é muito mais fácil ser perseguido por qualquer razão, inclusive aqueles elementos individualizados da Convenção de 1951”⁶⁶.

Por fim, importante lembrar que vários outros instrumentos legais se seguiram historicamente a fim de prosseguir nas adequações regionais e também históricas que se fizeram necessárias na experiência da humanidade, seja àqueles próprios do direito internacional dos refugiados, mas também todos àqueles que nos reafirmam a complementariedade entre o direito internacional dos refugiados, o direito internacional dos direitos humanos e o direito humanitário.

Fundamenta-se através de Cançado Trindade, quando nos afirma acerca da Declaração de São José da Costa Rica de 1994 sobre *Refugiados e Pessoas Deslocadas que* “reconhece expressamente as convergências entre os sistemas de proteção da pessoa humana consagrados no direito internacional dos refugiados, no direito internacional dos direitos humanos e no direito internacional humanitário, dado seu caráter complementar”⁶⁷. Também tem destaque o Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004 (Cartagena +20).

Mas, apesar das críticas que se possam fazer⁶⁸, é a Convenção de Genebra de 1951, aliada ao Protocolo de 31 de janeiro 1967 de Nova Iorque e a Declaração de Cartagena, na América Latina, as principais fontes de tratados internacionais da matéria de refugiados.

1.2.4 Outras fontes: costume internacional, princípios gerais do direito e decisões jurisprudenciais

Em tempo que apresentamos neste trabalho instrumentos relevantes para o direito internacional dos refugiados que se formaram em tratados na comunidade

⁶⁶ 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 20.

⁶⁷ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. PEYTRIGNET, Gérard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direitos humanitário e direito dos refugiados*. San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996. Versão disponível em 22.04.2004 em <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em 23 de julho de 2016.

⁶⁸ Para mais, ver MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 111.

internacional, como fontes de definição do *status* de refugiado, passa a ser importante destacar algo que é simples: o direito internacional dos refugiados é disciplina influenciada pelo direito internacional público, devendo serem consideradas as fontes gerais. Estas fontes são relevantes inclusive para a decisão acerca da declaração do *status* advindo pedido de refúgio no Brasil, na análise feita pelo CONARE, conforme veremos mais à frente.

É a partir de tal premissa que Liliana Jubilut nos traz algumas considerações que inspiram este ponto de análise.

Isto nos termos do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, ao determinar que suas decisões se baseiem nas convenções internacionais, mas igualmente no costume internacional, nos princípios gerais do direito, nas decisões judiciais internacionais, na doutrina e na equidade⁶⁹.

Destacamos aqui, de forma mais prática, sem exaurir a experiência do tema, três destas fontes que entendemos mais relevantes na leitura deste trabalho, em que pese considerarmos a importância de todas: a) costume internacional, b) princípios gerais do direito e c) decisões jurisprudenciais.

O costume internacional se apresenta quando um Estado pratica reiteradamente um ato com a consciência de ser ela obrigatória. Destaca-se, assim, o caráter material, da prática reiterada de uma prática geral (ou seja, um precedente), e o elemento psicológico, da obrigação oriunda do direito.

O costume internacional é a mais antiga fonte de Direito Internacional Público e, até fins do século XIX, era a mais relevante. Ele é fonte tanto interna quanto internacional e se caracteriza por ser a prática reiterada de determinado ato com a consciência de ser ela obrigatória. Desta breve definição podem-se destacar os dois elementos constitutivos do costume internacional: um elemento material, que vem a ser o cumprimento reiterado do precedente (prática geral, tanto ativa quanto omissiva, que demonstre por sua reiteração que aquela conduta já foi consolidada como válida anteriormente), e um elemento psicológico, expresso na convicção de que o cumprimento desses precedentes é obrigatório porque o direito assim o exige.⁷⁰

⁶⁹ É o que nos ensina Jubilut: “Trata-se do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que estipula que este órgão decidirá as questões a ele apresentadas com base nas convenções internacionais, no costume internacional, nos princípios gerais do direito, nas decisões judiciais internacionais e na doutrina dos juristas mais qualificados, além da equidade. Pela redação deste dispositivo verificasse que ele não menciona a expressão ‘fontes do Direito Internacional’, mas entende-se que ele vem a ser a principal referência normativa a essas.” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 81).

⁷⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 91.

O costume internacional tinha maior força antes da positivação na temática, que trouxe maior declínio à forma não positivada de gerar obrigações no campo internacional. Entretanto, neste trabalho, consideramos que é possível encontrarmos soluções inteligentes a partir de uma análise do costume internacional para pensarmos no futuro do refúgio, ou de institutos vindouros, como no caso dos “*refugiados ambientais*”, que trataremos mais à frente no terceiro segundo.

No direito internacional dos refugiados, Jubilut assevera que fora o costume internacional que tornara realidade a obrigação do refúgio temporário⁷¹ e não devolução imediata, hoje muito importante quando consideramos uma realização completa do princípio do *non-refoulement*.

Entendemos a importância de se ter em mente os princípios gerais do direito para que estes funcionem como um verdadeiro *par de óculos*, orientando a nossa análise e servindo de instrumento também no campo das decisões judiciais – nossa próxima fonte -, tomando a célere definição de Robert Alexy em sua obra *Teoria dos Direitos Fundamentais*, ao tecer suas considerações sobre a característica essencial dos princípios, em se tratarem de *mandamentos de otimização*. “[Os princípios são] normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida do possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.”⁷²

Por fim, cabe-nos dar destaque à expectativa que há na temática dos refugiados em ganhar maior amplitude nas cortes internacionais (Corte Internacional de Justiça e as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos). Atualmente,

⁷¹ “Há, contudo, a idéia de que a partir das normas do Direito Internacional dos Refugiados criou-se o costume internacional do refúgio temporário. Isto porque, por um lado, existe a proibição de devolução do solicitante de refúgio a um Estado no qual sua vida ou integridade física corra perigo ou, ainda, para um Estado que se sabe vai enviar o solicitante a um terceiro Estado no qual sua vida ou integridade física esteja ameaçada (o mencionado princípio do non-refoulement). E, por outro lado, caso se solicite refúgio o Estado a que foi feita a solicitação deve analisá-la adequadamente, permitindo a estada do solicitante até a conclusão de tal análise. Em face de tal proibição a alternativa possível para o Estado que não quer acolher o indivíduo é buscar outro Estado no qual o solicitante esteja seguro e aceite recebê-lo. Tal situação é rara, não deixando outra saída para o Estado, no qual foi solicitado o refúgio, a não ser conceder refúgio temporário ao solicitante, ao menos até que seu pedido seja analisado pelas autoridades competentes. Desse modo, a concessão temporária de refúgio, embora não disposta em nenhum documento escrito de Direito Internacional, ter-se-ia tornado obrigatória para os Estados e, em função de sua reiteração, constituído um costume internacional próprio do Direito Internacional dos Refugiados.” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 94.

⁷² ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Afonso Virgílio da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. P. 90.

não há presença do tema na Corte Internacional de Justiça, e a escassez do tema também está na jurisprudência brasileira sobre o tema nas cortes superiores⁷³.

Há também falta de maior efetividade no âmbito da OEA – Organização dos Estados Americanos. Isto porque, destacando a importância dos *leading cases*, conforme Liliana Jubilut, “o caso mais conhecido relativo à temática dos refugiados no Sistema Americano de Direitos Humanos é o dos refugiados haitianos que foram impedidos de entrar no território dos Estados Unidos (caso 10.675)”⁷⁴, em virtude de uma interpretação equivocada deste Estado de que, ao impedir dos migrantes em território marítimo, pertencente a si, estaria respeitando o princípio do *non-refoulement*, eis que não se trataria tecnicamente de uma expulsão, pois em seu território ainda não estavam.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos prolatou um parecer favorável aos refugiados, porém, a decisão não surtiu o efeito pretendido. Diferentemente, conforme esta autora é o que ocorre no sistema europeu, com maior jurisprudência sobre o tema⁷⁵.

Com esta breve consideração sobre jurisprudência como fonte, pretendemos destacar a possibilidade de o direito internacional dos refugiados também ser estudado à luz da jurisprudência.

⁷³ “No que tange à jurisprudência brasileira verifica-se que ela é escassa no que concerne ao tema dos refugiados, existindo apenas 18 julgados sobre a questão.” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 102).

⁷⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 100.

⁷⁵ “Pelo exposto, pode-se dizer que, apesar de na esfera universal não existir jurisprudência sobre refúgio e de a jurisprudência sobre asilo ser escassa, e no caso do ordenamento jurídico brasileiro a produção jurisprudencial sobre o tema ser ínfima, o Direito Internacional dos Refugiados tem servido de base para o estabelecimento de jurisprudência nos sistemas regionais, sendo que no continente europeu, talvez em função da maior coesão e da integração dos Estados dessa área geográfica, os avanços na matéria são significativos, o que denota a possibilidade de se considerar que o Direito Internacional dos Refugiados apresenta a jurisprudência como uma de suas fontes.” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 103).

2 DIREITO DOS REFUGIADOS: O *STATUS* DE REFUGIADO CONFORME A LEI BRASILEIRA

2.1 NOTA INTRODUTÓRIA

Seguindo neste estudo, desta vez no âmbito nacional pretende-se analisar o *status* de refugiado conforme a internalização da construção normativa internacional no quadro jurídico brasileiro, dando tratamento aos respectivos e necessários requisitos, conforme se introduziu o tema ao leitor quando tratamos da *cláusula de inclusão* segundo o artigo primeiro da Convenção de 1951, de Genebra, e constituindo em nossa análise, desta forma, o direito dos refugiados segundo o sistema jurídico compreendido no Brasil.

Metodologicamente, a análise terá dois momentos:

No primeiro momento, ainda em caráter mais teórico, acerca de duas diferenciações pertinentes para adentrarmos no regionalismo do tema, isto é, a diferenciação entre refugiados e deslocados internos (IDP – *Internally displaced people*) e a diferenciação entre *Asilo* e *Refúgio*, como gênero e espécie, eis que o Asilo Político é espécie que se tornou relativamente importante no cenário da América Latina por sua experiência de conflitos.

Posteriormente, se tratará do enquadramento legal que recebem os refugiados segundo as leis brasileiras, mais especificamente sobre a Lei Federal 9.474/97 que internalizou a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 e influenciada pelas conclusões da Declaração de Cartagena, estabeleceu o tema em 49 artigos, e desta forma, as cláusula de inclusão, exclusão (aumentadas), cessação e também *perda* da condição de refugiado.

Esta parte tem por escopo preparar o leitor para o terceiro capítulo, que tratará sobre a funcionalidade do sistema de proteção dos refugiados, segundo a Lei Federal brasileira, para além dos instrumentos internacionais, bem como desafios e algumas expectativas que possamos encontrar neste cenário, incluindo, oportunamente, a questão dos *refugiados ambientais* e do não enquadramento jurídico, no Brasil, dos haitianos como refugiados segundo os acontecimentos recentes do terremoto no Haiti em janeiro de 2010, em que pese à atenção que se voltou à vulnerabilidade destes; também das dificuldades encontradas no processo de solicitação do refúgio e experiência de procedimentos facilitadores, como no caso

dos refugiados originários da Síria e, maiormente, das dificuldades institucionais da análise da narrativa do refugiado e, por fim, de projetos de lei de migração e projetos regionais de ampliação da proteção no tema dos refugiados.

2.2 DESLOCADOS INTERNOS (*INTERNALLY DISPLACED PEOPLE*) E INAPLICABILIDADE DO REFÚGIO

Passa-se a analisar a situação dos deslocados internos e da inaplicabilidade da proteção pela via do refúgio. O tema é oportuno e delicado na América Latina, principalmente em virtude da situação da Colômbia, estando presente nas conclusões da Declaração de Cartagena.

No caso do deslocamento interno, é situação em que, assim como no caso dos refugiados, há o deslocamento forçado, entretanto, diferentemente do refúgio, as pessoas não chegam a sair do território nacional por diversas razões. É o que nos ensina Tatyana Scheila Friedrich:

O deslocamento interno também ocorre quando as pessoas são forçadas a fugir de seu local de residência, entretanto, ao contrário dos refugiados, elas não cruzam uma fronteira nacional, permanecendo dentro de seu país, submetidos ao próprio governo – que muitas vezes é o causador do deslocamento.⁷⁶

Os deslocados internos (ou *internally displaced people*⁷⁷ - *peessoas deslocadas internamente*) estão integrados a uma realidade de dimensões e consequências que chamam a atenção do Direito Internacional⁷⁸ – principalmente quando consideramos a *globalização jurídica*⁷⁹ que vivenciamos atualmente. Isto porque tal situação está, costumeiramente, relacionada a semelhantes fatores migracionais que vivenciam os refugiados, como a desordem nacional e guerras.

⁷⁶ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção *Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 322.

⁷⁷ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 109.

⁷⁸ Neste sentido Tatyana Friedrich: “Apesar de ser um problema interno, a dimensão de suas consequências têm exigido a atenção do Direito Internacional” (FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção *Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 322).

⁷⁹ Cf. DIAS, Valéria. *Globalização afeta poder estatal, mas não representa o fim dos Estados*. São Paulo: Faculdade de Direito da USP. Disponível em <http://www.usp.br/agen/repgs/2005/pags/236.htm>. Acesso em 12 de maio de 2012.

Assim, a proteção dos indivíduos nestas situações sem o auxílio de organismos internacionais é quase impossível. Tal preocupação já se refletia, ainda que de forma vanguardista e incompleta, na Declaração de Cartagena. É o que nos afirma Wellington Carneiro:

Um elemento importantíssimo da Declaração de Cartagena foi que, há vinte anos, durante a Guerra Fria, teve a coragem de começar a enfraquecer a mediatização da soberania nacional para a proteção da pessoa humana. Cartagena abordou o tema do deslocamento que, a grosso modo, são situações semelhantes às aquelas protegidas pelo refúgio, mas que por alguma razão não puderam cruzar uma fronteira nacional.⁸⁰

E de fato está presente na conclusão nona da Declaração de Cartagena:

Nona - Expressar a sua preocupação pela situação das pessoas deslocados dentro do seu próprio país. A este respeito, o Colóquio chama a atenção das autoridades nacionais e dos organismos internacionais competentes para que ofereçam proteção e assistência a estas pessoas e contribuam para aliviar a angustiada situação em que muitas delas se encontram.⁸¹

E não haveria de ser diferente. A experiência nos demonstrou que a cooperação internacional nesta matéria seria inevitável. Segundo Tatyana Friedrich, nos lecionando o exemplo africano:

Em função da situação extrema da África, foi celebrada a Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente na África (Kampala, Uganda, 1999), marco jurídico que apresenta uma estrutura jurídica regional em relação à proteção e assistência dos deslocados internos em todas as fases dos deslocamentos.⁸²

Esta realidade é expressiva não somente no continente africano⁸³, mas também se apresenta na América Latina, onde atualmente a Colômbia é o país que

⁸⁰ 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 21.

⁸¹ Declaração de Cartagena de 1984. Tradução do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaração_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em 23 de julho de 2016.

⁸² FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 322.

⁸³ Ainda, conforme Friedrich: "Atualmente há mais de 27,5 milhões de pessoas nessa situação, sendo que 40% desse número encontram-se na África, sobretudo, no Sudão, além de República Democrática do Congo e Somália. No continente americano há em torno de 5,4 milhões, a maioria na Colômbia" (FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito

mais chama nossa atenção. “No continente americano há em torno de 5,4 milhões, a maioria na Colômbia”⁸⁴. Barboza e Back também nos chamam a atenção acerca da situação da Colômbia, afirmando ainda se tratar do país com o maior número de deslocados internos no mundo, até o final de 2011. Cito:

Para além dos colombianos que se refugiam nos países vizinhos, é importante apontar que há um grande número de pessoas deslocadas internamente também em razão da violência das guerrilhas. Neste sentido, a Colômbia é o país com maior número de IDPs (*internally displaced people*) no mundo, ou seja, até o final de 2011 possuía de 3,9 a 5,3 milhões de pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar suas casas ou lugares nos quais residiam [...].⁸⁵

O problema enfrentado pela Colômbia também permaneceu em atenção quando do Plano de Ação do México em 2004 (Cartagena +20), reiterando a Declaração de 1984.

É por tais motivos que o tema dos deslocados internos tem aparecido na agenda internacional. Já em 1998, as Nações Unidas adotaram os *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*, como nos lembra Érika Pires Ramos em sua tese de doutorado na Universidade de São Paulo. Cito:

As Pessoas Internamente Deslocadas (PIDs) ou Deslocados Internos (DIs), por sua vez, têm a sua definição consagrada nos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos adotados pelas Nações Unidas em 1998, com vistas a reforçar junto à comunidade internacional a necessidade de sua proteção:

Para a aplicação destes Princípios, os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.⁸⁶

Internacional vai às Ruas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção *Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 322).

⁸⁴ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção *Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 322.

⁸⁵ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 109.

⁸⁶ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca do reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. 150 f. Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

Contudo, o ACNUR mantém forte o posicionamento de que o deslocamento interno é situação diferenciada, tecnicamente, do refúgio, em que pese se relacionem a realidades semelhantes à proteção da pessoa humana. Conforme Carneiro, os refugiados e a os deslocados internos diferenciam-se somente pelo frágil elemento do cruzar da fronteira, ou seja, um elemento teórico legal, de relevância atenuada para quem foge de perseguições que atentam à própria vida⁸⁷.

Este trabalho, em um primeiro momento, também estava no sentido de que não poderia ser este elemento teórico, da fronteira territorial estabelecida, o obstáculo que diferencia entre ter acesso a uma série de políticas protetivas de realização da pessoa humana e tornar-se vítima por não tê-las, sob o frágil argumento de que se deva valer, de forma absoluta, a soberania territorial. Indicar-se-ia a tendência de quando se enfrenta o tema em se reinterpretar o elemento da extraterritorialidade no que seja possível, mesmo que isto represente conferir tratamento aos deslocados internos como se refugiados o fossem, significando maior acesso às políticas de solidariedade internacional, ou apenas enquanto persista a resistência dos Estados em disciplinar à matéria.

Entretanto, em reflexão mais apurada há posição diversa. Isto porque, de fato, não se trata do mero atravessar da fronteira, mas do que ela representa: a jurisdição estatal e o conjunto de tudo que compõe o Estado soberano.

Em que pese a fragilidade da situação dos deslocados internos, talvez não seja o instituto do refúgio à melhor resposta jurídica a este fenômeno. Isto porque todo o sistema do refúgio foi construído em cima do princípio da não devolução. Tal princípio não significa meramente não devolver ao território (em sentido material, limitação geográfica), mas também todo o conjunto da jurisdição, poder de polícia, assistência médica, liberdades, entre outros direitos e deveres, que se apresentam neste território e a qual se submetem seus transeuntes. Ainda que se estabeleçam *safety zones* no local, o principal benefício do refugiado é não ser devolvido ao local onde o conjunto de tais elementos colocam em risco sua vida ou liberdade, o que faz verificar a incompatibilidade em questão: em estando o nacional em seu próprio país, fica complicado a concretização de tal princípio, em tempo que não há campo

⁸⁷ “Sabemos que as fronteiras nacionais são convenções legais que no momento da violência ou da perseguição têm pouca relevância prática para quem foge para salvar sua vida” (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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 21)..

prático interventivo, mesmo para o ACNUR, que possa se sobrepor a tais características dentro do Estado soberano.

Destarte, de maneira geral, observa-se que o ACNUR tem atuado em situações específicas, mas apenas no caráter auxiliar “humanista”. Conforme o *website* do Alto Comissariado:

Os deslocados internos, pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, muitas vezes são erroneamente chamadas de refugiadas. Ao contrário dos refugiados, os deslocados internos (IPDs em seu acrônimo inglês) não atravessaram uma fronteira internacional para encontrar segurança mas permaneceram em seu país natal. Mesmo se fugiram por razões semelhantes às dos refugiados (conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos), legalmente os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este governo possa ser a causa da fuga. Como cidadãos, elas mantêm todos os seus direitos e são protegidos pelo direito dos direitos humanos e o direito internacional humanitário.

O mandato original do ACNUR não ampara os deslocados internos especificamente, mas por conta das suas competências em deslocamento, a agência vem há muitos anos prestando assistência para milhões dessas pessoas, mais recentemente através da estratégia de abordagem sectorial (*cluster approach*, em inglês) estabelecida pela ONU. Sob essa estratégia, o ACNUR possui o papel principal na supervisão das necessidades de proteção e abrigo dos deslocados internos e na coordenação e gerência dos campos.⁸⁸

Como afirma Érika Ramos, os deslocados internos, assim como os migrantes de maneira geral, que não os refugiados, não possuem um sistema de proteção internacional, ficando na dependência de políticas internas dos Estados. “Apesar disso, a proteção aos deslocados internos, no plano internacional, ainda é bastante incipiente, carecendo de um instrumento internacional de alcance geral com força vinculante [...], sendo insuficiente para garantir a proteção e a assistência às pessoas e grupos nessa condição”⁸⁹. Interessantemente, sem entrar no mérito da questão, porque não é objetivo deste trabalho, tal autora ainda advoga pela possibilidade de se reconhecer os “deslocados internos ambientais”.

É que esta autora afirma que a distinção entre os refugiados e os deslocados internos, entretanto, não é unânime na literatura especializada.

⁸⁸ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. *Deslocados Internos. Fugindo em sua própria terra*. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/> Acesso em 25 de julho de 2016.

⁸⁹ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca do reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. 150 f. Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

A distinção entre refugiados (*refugees*) e deslocados internos (*Internally Displaced Persons – IDPs*) também não é unânime na literatura especializada. Para David Turton, tal divisão é menos conceitual e por questões humanitárias do que políticas e atende a questões de ordem prática, como a prevenção e contenção de fluxos de refugiados. Para ele, seria mais lógica e compreensível a expressão *internal refugees* em vez de *internally displaced persons*. Nesse artigo, o autor põe, de um mesmo lado, refugiados e deslocados internos e, de outro, os reassentados forçados (*forced resettlers*), classificados como *development-induced displaced persons (DIDPs)*, enfatizando a situação de pessoas e grupos deslocados especificamente por projetos de infraestrutura, que também merecem a atenção da comunidade internacional quando os governos são incapazes ou não estão dispostos a dar proteção e assistência.⁹⁰

Reforça-se, portanto, que os deslocados internos não são reconhecidos como refugiados pelo ACNUR, devido à ausência do elemento da extraterritorialidade, mas este auxilia no papel de proteção dos campos em que, eventualmente, estes se encontram.

Por fim, resta citar que no âmbito da América Latina foi firmado em 1994 a *Declaração de São José da Costa Rica sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas*, reafirmando a ênfase sobre o tema dos deslocados internos na conclusão décima sétima, oportunamente:

Afirmar que a problemática dos deslocados internos, apesar de ser fundamentalmente da responsabilidade dos Estados de que são nacionais, constituem também objecto de preocupação da comunidade internacional por se tratar de uma questão de direitos humanos que pode estar relacionada com a prevenção das causas que originam os fluxos de refugiados.⁹¹

É inequívoco, portanto, que o tema ainda precisa de melhor solução jurídica no cenário internacional.

⁹⁰ TURTON, David. *Refugees and 'Other Forced Migrants'*. RSC Working Paper nº 13, Refugee Studies Centre, University of Oxford, October 2003, p. 06. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper13.pdf>> Acesso em: 08 dez. 2009 *apud* RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca do reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. 150 f. Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. P. 70

⁹¹ *Declaração de São José da Costa Rica sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994*. Tradução pelo ACNUR. Disponível em < http://www.acnur.org/t3/portugues-/recursos/documentos/?tx_danpdokumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdokumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdokumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdokumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdokumentdirs_pi2%5Buid%5D=592&tx_danpdokumentdir_s_pi2%5Bmode%5D=1>. Acesso em 25 de julho de 2016.

2.3 ASILO, ASILO POLÍTICO (TERRITORIAL E EXTRATERRITORIAL) E O REFÚGIO.

Nossa segunda diferenciação teórica é vista por ser necessário destacar, a fim de sanar uma possível confusão, quando se trata do asilo como gênero e como espécie. Conforme assevera a professora Tatyana Scheila Friedrich, isto porque na América Latina, em especial, o asilo tomou as características de instituto autônomo⁹², se desenvolvendo mais modernamente no conceito de “asilo político”, ou seja, quando alguém foge de perseguições políticas em seu Estado, com referência direta a partir do artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁹³. Cito:

O asilo é a acolhida por um Estado de pessoa estrangeira que sofre perseguições político-ideológicas em outro Estado, de onde foge. Trata-se portanto de estrangeiro que entra no país de acolhida de forma apressada, sem cumprir com as exigências de entrada e permanência. Ele é também denominado de ‘asilo político’ e está previsto inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos [...]. Trata-se de um instituto bastante comum na América Latina, onde ele é considerado autônomo.⁹⁴

Por sua vez, em outros países, a literatura especializada no tema do direito internacional dos refugiados, ao tratar em seus textos de asilo ou “*asylum*” estão se referindo ao gênero, no qual o refúgio é espécie (ao lado do asilo político). Foi o que percebemos da leitura do texto de Agni Pita, “Mas, não são estas as únicas aplicáveis à proteção internacional dos refugiados. Além das normas específicas

⁹² É também a posição de Jubilut: “O instituto do asilo em ambas as modalidades é verificado contemporaneamente sobretudo na prática do Direito Internacional Público da América Latina, muito em função das instabilidades políticas que solaparam essa região. A positivação do asilo na América Latina teve início com o Tratado de Direito Penal de Montevideu, em 1889, e conta com uma longa tradição como demonstra a existência dos seguintes documentos: Convenção sobre Asilo (VI Conferência Pan-americana, Havana, 1928); Convenção sobre Asilo Político (VII Conferência Internacional Americana, Montevideu, 1933); Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial (IX Conferência Pan-americana, 1948); Convenção sobre Asilo Político (Montevideu, 1939); e Convenção sobre Asilo Diplomático (X Conferência Interamericana, Caracas, 1954).” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 38.).

⁹³ “1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.” (*Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Tradução do *Office of the High Commissioner, United Nations Human Rights*. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2016).

⁹⁴ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 321.

sobre asilo [...]”⁹⁵, e também da portuguesa Inês Filipa Pires Marinho, “[...] quer a evolução histórica da figura do asilo/refugiado sob o ponto de vista internacional [...]”⁹⁶. Feitas tais considerações, em que pese à divergência destas categorias, é possível elencar algumas diferenças e semelhanças entre asilo político e refúgio.

O asilo político possui como referência histórica desenvolvimento a partir da revolução francesa e com a queda dos estados absolutistas.

É o que assevera Liliana Jubilut:

É a partir da Revolução Francesa que o asilo passa a sofrer uma alteração: até então os beneficiados pelo asilo eram, em sua grande maioria, criminosos comuns, sendo que os “criminosos políticos” não eram contemplados por esse instituto. A razão para isso era a existência à época, na maior parte do mundo, de regimes absolutistas, em que vigia a idéia de que a concessão de proteção a pessoas contrárias a esse tipo de regime significava um ato contrário e inamistoso ao Estado de que provinham. Com as alterações políticas da Revolução Francesa, o asilo passou a ser concedido aos “criminosos políticos” e não mais a criminosos comuns, em virtude dos ideais de liberdade propugnados.⁹⁷

Modernamente, se apresenta na prática da América Latina através de duas formas: a) territorial, quando já está no território do estado a que pede a proteção, ou b) extraterritorial (ou diplomático), mais costumeira, quando o pedido ocorre nas extensões do território do Estado a que se solicita, como, por exemplo, em embarcações, repartições diplomáticas, ou aviões da bandeira deste Estado. A concessão do asilo diplomático não importa necessariamente na concessão do asilo territorial, eis que “o Estado pode achar outro Estado que receba o asilado”⁹⁸. Na doutrina, ainda há a referência do “asilo militar” quando a extensão territorial é afeta a navios, aeronaves e locais militares, como nos afirma André de Carvalho Ramos⁹⁹.

Se comparado ao lado do refúgio, haverá de se perceber que o asilo possui características mais próximas de uma realidade regional. Isto se deve ao fato de ter

⁹⁵ PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P.7.

⁹⁶ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 207.

⁹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 38.

⁹⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 38, nota de rodapé 39.

⁹⁹ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 23.

positivação com definição na específica no Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889.

Nacionalmente não há lei específica para o tema, sendo a temática veiculada no artigo 4º da Constituição Federal da República¹⁰⁰ como um dos pilares das relações internacionais e também nos artigos 28 e 29 da Lei do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980)¹⁰¹, e sendo o pedido de concessão avaliado diretamente pela Presidência da República.

De acordo com as informações do *website* do Ministério da Justiça e Cidadania do poder do governo federal, trata-se de garantias que são *constituídas* ao indivíduo somente após a sua concessão pelo Estado solicitado – enquanto o refúgio se trata de uma situação que é *declarada* pelo Estado. Em caso de não concessão pelo Estado solicitado, se pleiteada na forma territorial, o migrante pode permanecer em situação de ilegalidade¹⁰².

Isto está, como nos assevera Jubilut, de encontro à Convenção Americana de Direitos Humanos (assinada em 1969 e com entrada em vigor internacional em 1978), que inovou ao estabelecer o *dever* dos Estados de conceder o asilo quando atendida a situação de perseguição política, o que não ocorreu em outros diplomas de direitos humanos que seguiram a tradição da Declaração Universal de Direitos Humanos, que apenas estabelece o direito de pedir e gozar de asilo, mas não o correlato dever do Estado em concedê-lo.

Cumpra aqui ressaltar a inovação presente nesse último documento, que estabelece o dever dos Estados de conceder asilo, obrigação não presente nos demais documentos que, seguindo o exemplo da estrutura da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), asseguram tão-somente o direito de solicitar e gozar asilo. Assim, a Convenção Americana de Direitos Humanos (1978) amplia, sobremaneira, a proteção aos solicitantes de proteção internacional.¹⁰³

¹⁰⁰ *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: X - concessão de asilo político.

¹⁰¹ Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro: Art. 28. O estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe forem impostos pelo Direito Internacional, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o Governo brasileiro lhe fixar. Art. 29. O asilado não poderá sair do País sem prévia autorização do Governo brasileiro. Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará na renúncia ao asilo e impedirá o reingresso nessa condição.

¹⁰² BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania – Governo Federal. *Entenda as diferenças entre refugio e asilo*. Disponível em <http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em 16 de julho de 2016.

¹⁰³ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 39.

Entretanto, fato é que este instituto tem sido tratado comumente como um poder discricionário do Estado, conforme a própria autora já citada: “Por esse instituto jurídico um Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição” ¹⁰⁴. Assim, o Estado não responde a nenhuma Corte Internacional pelo exercício em sua discricionariedade. É oportuno destacar que, também por este motivo, o asilo, diferentemente do refúgio, não possui cláusula de exclusão ou de cessação, por razões óbvias, eis que depende da própria escolha do Estado soberano ¹⁰⁵.

A fim de não ser repetitivo ao novamente haver de citar analiticamente o refúgio para compará-lo com o asilo político, e também porque não é o objetivo do presente capítulo dissecar o asilo político, já apresentada as principais diferenças, é possível que apresentemos neste trabalho o quadro comparativo muito útil apresentado pela Liliana Lyra Jubilut em sua obra *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*.

¹⁰⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 38.

¹⁰⁵ Cf. BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania – Governo Federal. *Entenda as diferenças entre refugio e asilo*. Disponível em <http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em 16 de julho de 2016.

Figura 1 - Quadro comparativo entre Asilo e Refúgio¹⁰⁶

	Asilo	Refúgio
Semelhanças	Objetivos: ambos visam à proteção de indivíduos por outro Estado que não o de origem e/ou residência habitual desses	
	Fundamentação: ambos se fundam na solidariedade e na cooperação internacionais	
	Fundamentação legal: ambos se fundam no respeito aos direitos humanos e, conseqüentemente, ambos podem ser entendidos como abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos	
	Caráter: ambos têm caráter humanitário	
	Proteção Assegurada: a saída compulsória dessas pessoas fica limitada	
Diferenças	Data da Antigüidade	É positivado tão-somente no século XX
	É atualmente praticado, sobretudo, na América Latina	Tem abrangência universal
	Tema de tratados regionais desde o século XIX	Tem como base tratados universais, sendo somente a partir da década de 60 do século XX que ele passa a ser tema de tratados regionais
	Hipóteses discricionárias de concessão	Hipóteses claras de reconhecimento do <i>status</i> de refugiado
	Limitado a questões políticas	5 motivos (opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social)

	Asilo	Refúgio
Diferenças	Baseia-se na perseguição em si	O elemento essencial de sua caracterização é o bem fundado temor de perseguição, ou seja, a perseguição não precisa ter sido materializada
	Não existe um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do asilo	Existe um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do refúgio
	Não exige que o indivíduo esteja fora de seu Estado de origem e/ou nacionalidade (na modalidade do asilo diplomático)	Exige que o indivíduo esteja fora de seu Estado de origem e/ou nacionalidade
	Não há cláusulas de exclusão	Tem limitações quanto às pessoas que podem gozar dele (cláusulas de exclusão), para que seja coerente com os princípios e propósitos da ONU, uma vez que é um órgão dessa organização que fiscaliza a sua aplicação
	Não há cláusulas de cessação	A proteção concedida pelo refúgio tem previsões para deixar de existir (cláusulas de cessação)
	Decisão de concessão de asilo é constitutiva	Reconhecimento do <i>status</i> de refugiado é declaratório
	Da concessão não decorrem obrigações internacionais ao Estado de acolhida	Do reconhecimento do <i>status</i> de refugiado decorrem obrigações internacionais ao Estado de acolhida
	Não decorrem políticas de integração local	Devem decorrer políticas de integração local dos refugiados

¹⁰⁶ JUBILUT, Liliansa Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 50.

2.4 ENQUADRAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO AOS REFUGIADOS

Feita as distinções oportunas, passaremos às considerações deste trabalho acerca do enquadramento jurídico dos refugiados, com especial atenção à Lei Federal 9.474 de 1997.

2.4.1 Breves aspectos jurídicos entre 1951 e 1997: o estatuto do estrangeiro (Lei 6.815/1980) e o discurso da *segurança nacional*

O Brasil sempre esteve na vanguarda da agenda para a proteção dos refugiados, em que pese só venha a ter lei específica sobre o tema em 1997. É o que nos ensina Barboza e Back, pois “foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no ano de 1960”. Também “participou ativamente da Declaração Universal dos Direitos do Homem, e ainda assinou, ratificou e promulgou os principais documentos relativos aos refugiados: Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, adotando plenamente, portanto, o âmbito interno, a regulamentação internacional”¹⁰⁷.

Entretanto, o Brasil adotou, quando da ratificação à Convenção de 1951, a reserva geográfica da cláusula de inclusão, de modo que somente reconhecia a possibilidade de refugiados oriundos da Europa. É o que nos explica Friedrich:

O Brasil, ao ratificar a Convenção em 1951, utilizou-se a cláusula de reserva geográfica do art. 1, “b”, (1), a, pela qual apenas os refugiados provenientes da Europa poderiam obter proteção no Brasil. Na época, o país ainda fez ressalva aos arts. 15 e 17, afastando o direito de associação e o direito de exercício de profissões assalariadas, de modo a dar o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nos termos dos artigos citados.¹⁰⁸

A reserva geográfica, em termos de legislação nacional, durou até 1989, quando foi afastada pelo Decreto 98.602, em que pese o Brasil tenha aderido ao Protocolo de Nova Iorque em 1972. É necessário entender o contexto. Atualmente é

¹⁰⁷ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 63.

¹⁰⁸ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 318.

possível encontrar na doutrina obras dedicadas a fundamentar que o Estado soberano somente é funcional quando alinhado às políticas internacionais que preservem os direitos humanos¹⁰⁹, mas à época o Brasil passava por um período que conturbava o Estado Democrático de Direitos, na ditadura militar, em que não havia espaço para oposição, nem mesmo de estrangeiros, “mas [se] permitia o trânsito dessas em seu território para reassentamento em outro Estado”¹¹⁰.

Tinha destaque nesta época o discurso da segurança nacional. É este discurso, quando posto de forma isolada ou de maneira inquestionável, ainda muito criticado por ser àquele presente no Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980), que “apresenta uma visão mais restritiva de direitos e deveres, ligando a regulamentação ao tema da segurança nacional”¹¹¹. Esta lei tinha, por questões óbvias, como um de seus objetivos, dar ferramentas ao Estado frente a estrangeiros indesejados pela oposição política em que se afirmavam¹¹².

Cabe ressaltar que o Estatuto do Estrangeiro permanece em vigor. Outrossim, não é objeto de tratamento diferenciado o tema dos refugiados para esta lei, sendo que a palavra “refugiado” aparece apenas uma vez, no que dispõe o artigo 55, I, “c”, acerca do passaporte para estrangeiro. Atualmente tramita o Projeto Lei 5655/2009, de autoria do poder executivo, chamada “Lei do Estrangeiro”, bem como o Projeto Lei 2.516/2015, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, “Lei de Migração”, que pretendem revoga-la.

2.4.2 Lei Federal 9.474 de 1997 – Lei dos refugiados como marco regional

Foi somente em 1997 que se promulgou a lei específica para o tema dos refugiados, através da Lei Federal 9.474, sendo este o principal marco de proteção aos refugiados, inclusive em âmbito regional. Em que pese atualmente se considere a legislação argentina como a mais avançada por incluir a ameaça ou efetiva perseguição por gênero como motivo de refúgio, além de outras questões, é

¹⁰⁹ Cf. MURILLO, Juan Carlos. *Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a Proteção Internacional dos Refugiados*. Traduzido por Pedro Maia Soares. SUR, ano 6, n. 10, jun 2009.

¹¹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 122.

¹¹¹ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 309.

¹¹² Cf. PINTO, Sónia Reis. *A Migração de Haitianos para o Brasil e os Usos da Razão Humanitária*. 2014. Mestrado. Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa, 2014.

importante destacar, conforme o faz Moreira, que “tão logo aprovada, o representante do ACNUR elogiou a lei brasileira sobre refugiados, entendendo ser a mais avançada da América Latina naquele momento”¹¹³.

Esta lei foi produto de pressão ao governo Fernando Henrique Cardoso, em um momento que se deu ênfase aos direitos humanos e em um recente processo de redemocratização do país, com a promulgação da *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, mas com intensa participação também de atores não estatais, como o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, no Brasil, que incentivou todo o processo, e a sociedade civil organizada.

Neste sentido Moreira:

O governo tinha interesse na formulação da lei, que estava atrelada ao PNDH, e solicitou ao ACNUR pautas básicas para a minuta da lei. Para a organização internacional e as instituições da sociedade civil, atuantes em prol da causa dos refugiados no país, também era importante a aprovação de uma legislação nacional na matéria. A agência da ONU se colocou como incentivadora desse processo e forneceu colaboração técnica. Já as instituições da sociedade civil se mobilizaram e fizeram, o acompanhamento, junto com a organização internacional, do processo legislativo.¹¹⁴

Nesta época, entre 1992 e 1994, conforme nos lembram Barboza e Back, “o Brasil recebe 1.200 angolanos como refugiados, embora a maioria destes indivíduos estivesse fugindo por conta de conflitos e violência generalizada, já adotando o conceito amplo de refugiados previsto na Declaração de Cartagena de 1984”¹¹⁵. Ou seja, já era possível prever que a lei que estava em pauta e seria promulgada em 1997 teria a tendência de buscar um conceito ampliado de refugiados em sua cláusula de inclusão, e foi o que efetivamente se concretizou.

Desta maneira, embora não fosse surpresa, a lei brasileira para o refúgio foi elogiada e prevê tanto os conceitos clássicos da Convenção de 1951 quanto às ampliações feitas pela Declaração de Cartagena de 1984 (com relação à grave e generalizada violação de direitos humanos). Ainda, a lei brasileira também

¹¹³ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 115.

¹¹⁴ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 114.

¹¹⁵ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 63.

prosseguiu em outras importantes providências, como a criação do CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados, hoje com muita visibilidade, principalmente por ser o julgador em primeira instância dos pedidos de refúgio.

2.4.2.1 Cláusulas relativas à condição de refugiado

Desta maneira, com a promulgação da Lei 9.474 de 1997, o Brasil se inseriu no marco regional de proteção aos refugiados. Com 49 artigos, disciplinou de forma coerente com a Declaração de Cartagena e com a Convenção de 1951, de maneira “extremamente bem estruturada do ponto de vista formal”¹¹⁶, trazendo em oito títulos as matérias que envolvem a situação dos refugiados, a saber: das caracterizações, do ingresso e pedido, do CONARE, do processo de refúgio, da expulsão e extradição, da cessação e perda da condição de refugiado, das soluções duráveis e das disposições finais.

Passaremos a analisar, portanto, a cláusula de inclusão estabelecida na lei, juntamente com alguma reflexão sobre a interpretação dos requisitos individuais da Convenção de 1951, e posteriormente seguiremos a analisar às cláusulas de exclusão, “aumentadas” pela lei nacional, e uma breve nota sobre as cláusulas de cessação e as cláusulas da perda da condição de refugiado.

Destaco, antecipadamente, que a lei brasileira considera extensíveis os efeitos da condição de refugiado também para o cônjuge, aos ascendentes, descendentes e outros dependentes financeiros, nos termos do artigo 2º, “desde que se encontrem em território nacional”¹¹⁷. Neste aspecto fora a lei considerada inovadora, como lembra Moreira, “já que esse princípio havia sido consignado na Ata Final da Conferência, mas não no corpo da Convenção de 1951”¹¹⁸.

2.4.2.1.1 Cláusulas de inclusão

¹¹⁶ JUBILUT, Lílana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 190.

¹¹⁷ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 64.

¹¹⁸ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 116.

É aquela cláusula que define quem goza do *status* de refugiado segundo as leis brasileiras. É sempre relevante discutir a cláusula de inclusão em frente às novas formas de deslocamento. A Lei Federal 9.474 de 1997 estabelece em sua cláusula de inclusão, inspirado na Convenção de 51 e seu Protocolo de 67, bem como na Declaração de Cartagena, que:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

O inciso I se refere aos motivos clássicos que são o legado da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967 e se apresentam como critérios: a) do “fundado temor”; b) da “perseguição” (em virtude de raça, religião, nacionalidade, filiação em determinado grupo social ou opiniões políticas); e que pode ser perpetrada pelo Estado (pela interpretação em sentido estrito) ou não estatal (sentido amplo, a partir do Protocolo de 1967) em que o estado é conivente; c) da “extraterritorialidade”; e este trabalho acrescentaria d) não incidência da cláusula de exclusão, que no Brasil possui outras para além das observações clássicas.

No que diz respeito ao fundado temor de perseguição, também orientado pelo *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado*¹¹⁹, os juristas entendem pela necessidade de que se considerem dois aspectos: o *subjetivo*, que considera o temor do solicitante de refúgio em si em face da situação que narra, bem como um aspecto *objetivo*, ou seja, sendo necessário que exista situação concreta que se justifique como perseguição.

Para caracterizar, portanto, esta efetiva possibilidade de perseguição que objetivamente causa o fundado temor na pessoa, a doutrina pode variar na metodologia. Por exemplo, para Jubilut é importante considerar quando “há uma falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos

¹¹⁹ ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. ACNUR: Brasil, 2004. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinação_da_condição_de_refugiado.pdf?view=1>. Acesso em 30 de julho de 2016.

humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponível para tal”¹²⁰. Para Marinho, por sua vez, inspirado no modelo europeu, bastaria considerar a situação através de critérios de razoabilidade e de proporção¹²¹.

Por sua vez, tal análise traz à tona uma discussão existente na literatura especializada acerca daquele que perpetra a perseguição. A variação entre se considerar que tal perseguição somente pode ser realizada pelo governo do Estado para fins de se reconhecer o refúgio, ou também admitir entidades não-estatais, primordialmente em situações de convivência do Estado, depende da leitura mais restritiva ou ampliada dos instrumentos internacionais que inspiram a lei 9474/97. Uma leitura mais restritiva impede que os refugiados gozem desta proteção. Jubilut assevera que “entre os quais se destacam Alemanha, França e Itália”¹²².

Por sua vez, uma interpretação mais ampliada, inspirada no Protocolo de 1967, admite que não somente nestes casos, mas também quando a perseguição não é capaz de ser impedida pelo Estado do nacional ou onde tem sua residência habitual. Nesse sentido Estefânia Barboza e Alessandra Back: “A pessoa refugiada, portanto, pode estar sendo perseguida pelo próprio Estado de origem, ou ainda, tal Estado pode ser incapaz de protegê-la de quem persegue”¹²³.

Por fim, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados considera ser o agente da perseguição que causa o justo temor, objetivamente, indispensável à própria condição de refugiado, mesmo com a ampliação pela reiteração na oportunidade da Declaração de Cartagena, motivo pelo qual este não reconhece os “refugiados ambientais”¹²⁴.

O elemento da extraterritorialidade indica que a pessoa precisa ter cruzado a fronteira de seu país, necessariamente. Esta discussão é analisada com maior

¹²⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 46.

¹²¹ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 219.

¹²² JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 46.

¹²³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 57.

¹²⁴ Cf. GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos Haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 61.

pontualidade no caso dos deslocados internos, eis que em situações, por vezes, muito semelhantes aos refugiados, não podem receber tal proteção por se encontrarem dentro do território de seus Estados. Marinho afirma que “esta é uma problemática que ganha uma actualidade crescente, em virtude do facto de muitas vezes os conflitos que, hoje, se dão, serem internos. Assim, [...] não são abrangidas nem pela Convenção de Genebra [...]”¹²⁵.

E por fim, quanto ao inciso I da cláusula de inclusão insta tecer algumas considerações quanto aos critérios que motivam as formas de perseguição reconhecidas pela lei brasileira, “por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”¹²⁶. A doutrina se mostra divergente ao definir tais aspectos. Isto porque não há critérios definidores na fonte inspiradora (Convenção de 1951), em que pese às orientações que se podem encontrar nos demais instrumentos de direitos humanos¹²⁷.

No cenário internacional, afirma Marinho que

Recorrendo a uma interpretação sistemática, muitos outros instrumentos internacionais tornarão a tarefa de concretização deste conceito mais fácil, permitindo uma densificação de seus fundamentos. Entre as múltiplas convenções e tratados em matéria de direitos humanos destacam-se, além da Declaração Universal dos Direitos do Homem, e entre muitos outros, o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Económicos e Sociais, bem como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e ainda a Declaração para Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação baseadas em Religião ou Crença. De um ponto de vista regional, a própria Convenção Europeia de Direitos do Homem, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e a Carta Africana dos Direitos do Indivíduo e dos Povos, bem como os respectivos mecanismos de efetivação de direitos poderão auxiliar na interpretação dos fundamentos para a perseguição apresentados pela Declaração de Genebra.¹²⁸

¹²⁵ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 222.

¹²⁶ Artigo 1º, I da Lei 9474/97.

¹²⁷ Neste sentido Marinho afirma que “sempre permanecerão algumas dúvidas que apenas se podem desvanecer através de uma análise *in concreto*, de cada caso de acordo com os juízos de grau e proporcionalidade”. (MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 220).

¹²⁸ MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 219-20.

Em linhas gerais, cabem pequenas observações. Atualmente o termo raça já não é, nem mesmo biologicamente, mais pertinente, mas sim etnia¹²⁹. Neste sentido que o Manual do ACNUR trata do tema¹³⁰.

Por sua vez, no cenário de discussões da nacionalidade, para além de questões específicas de perseguição, se destacam, atualmente, a questão dos apátridas. O tema da apatridia é complexo e, por não ser o objetivo deste trabalho uma análise esmiuçada de tema que merece tratamento profundo, trazemos algumas breves considerações.

Afirma Friedrich que “há apatridia quando um individuo não é considerado nacional por Nenhum Estado. Isso geralmente ocorre quando sobre ele não incide nenhum dos critério de concessão de nacionalidade [...] quando há extinção do Estado, sem sucessão, quando o Estado não o reconheço por motivos específicos (raça, etnia, etc.)”¹³¹.

A situação dos apátridas tem destaque no inciso II do artigo 1º da Lei 9474/97, ao destacar como causa de refúgio ao indivíduo quando “II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior”¹³².

É necessário destacar que há na doutrina quem considere que a situação de apatridia está no próprio fundamento histórico da criação do instituto do refúgio, como é o caso da autora Liliana Lyra Jubilut¹³³. É interessante notar que a aprovação da Convenção de Genebra de 1951 se deu na Conferência das Nações

¹²⁹ Segundo Jubilut: “Atualmente, pode-se dizer que não existem mais, na prática, raças puras, ou primárias, em face da enorme miscigenação pela qual passou a humanidade. Assim, pode-se dizer que no que tange aos seres humanos o conceito de raça perdeu seu valor científico, tendo apenas valor sociológico/antropológico”. (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 116.).

¹³⁰ ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. ACNUR: Brasil, 2004. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1>. Acesso em 30 de julho de 2016.

¹³¹ FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. . In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 312.

¹³² BRASIL. *Lei 9474/97*. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em 30 de julho de 2016.

¹³³ “A busca dessa homogeneidade e a conseqüente discriminação das minorias durante as quatro primeiras décadas do século XX propugnaram as maiores migrações na Europa, migrações em sua maioria involuntárias em função da retirada da nacionalidade de indivíduos por parte dos Estados, o que gerou a preocupação com a apatridia” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 122).

Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e *Apátridas*, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950¹³⁴.

A inserção na lei brasileira reafirmar o compromisso do Brasil na luta mundial que tem ganhado destaque contra a situação de apatridia. O Brasil é signatário da *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*, Nova York, 1954 e da *Convenção para Redução de Casos de Apatridia*, Nova York, 1961.

É necessário destacar que há a situação da apatridia de *facto*, ou seja, quando são negados direitos iguais a dos nacionais do país em que a pessoa é nacional, e de *jure*, quando não há lei que incida sobre a pessoa como seu nacional. Segundo o *website* do Alto Comissariado para os Refugiados:

Existem dois tipos de apatridia: de *jure* e de *facto*. Apátridas de *jure* não são considerados nacionais sob as leis de nenhum país. Entretanto, também há casos em que um indivíduo possui formalmente uma nacionalidade, mas esta resulta ineficaz. Esta situação denomina-se de apatridia de *facto*. Um exemplo disso é quando um indivíduo tem negados, na prática, direitos que são usufruídos por todos os nacionais, tal como o direito de retornar a seu país e residir nele. A diferença entre a apatridia de *jure* e de *facto* pode ser difícil de estabelecer. Milhões de pessoas ao redor do mundo estão presas neste limbo legal. As principais causas da apatridia são as políticas discriminatórias e os vazios legislativos em matéria de nacionalidade.¹³⁵

Para maior leitura do tema, é interessante o texto de conclusões da *Reunião de Especialistas. O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional*, em Prato, na Itália, com profissionais e acadêmicos de várias partes do mundo, e que ocorreu nos dias 27 e 28 de maio de 2010. Neste destacamos também haver a inteligente de poder se definir a apatridia (de fato) no caso de migrantes indocumentados, através da reiterada ausência de manifestação do Estado do qual este é nacional¹³⁶.

Ainda, destacamos que em 2014 firmou-se, como veremos este tema adiante, o Plano de Ação do Brasil que prevê a erradicação da apatridia até 2024.

¹³⁴ Cf. nota de rodapé da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Tradução do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de julho de 2016.

¹³⁵ ACNUR. *O que é a apatridia?* Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/o-que-e-a-apatridia/>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

¹³⁶ ACNUR. *Reunião de Especialistas. O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional. Resumo de Conclusões*. Prato, Itália: 27-28 de maio de 2010. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional>. Acesso em 01 de maio de 2016.

Com relação à opinião política, a melhor atenção se volta principalmente como um direito fundamental que precisa ser preservado em tempos de governos tirados e não democráticos. Assevera Jubilut:

essa asseguaração da opinião política como direito humano pode parecer irrelevante quando se tem como forma de governo a democracia, mas, nos casos de regimes tiranos, ditatoriais ou totalitários, que muitas vezes se apresentam na história, tal garantia é fundamental, inclusive para a proteção da vida do indivíduo que discorda da opinião política dominante, recordando-se que tal garantia – da livre opinião política – é assegurada internacionalmente.¹³⁷

Neste ponto é importante lembrar, como também o faz em sentido semelhante Jubilut¹³⁸, que é neste contexto que consistia muitas das críticas vivenciadas e cuja luta intelectual se pautou Hannah Arendt, em face de regimes totalitaristas. Destacamos de seus textos a seguinte passagem:

A despeito do enorme peso dessa tradição e da premência talvez ainda mais palpável de nossas próprias experiências, apontando ambas na direção única de um divórcio entre liberdade e política, penso que o leitor poderá acreditar não ter lido mais que um velho truísmo quando afirmei que a *raison d'être* da política é a liberdade e que essa liberdade é vivida basicamente na ação. No que segue não farei outra coisa senão refletir acerca desse velho truísmo.¹³⁹

Quanto à religião, contemporaneamente não há dúvida acerca de atitudes de perseguição e radicalismos extremistas¹⁴⁰. O que destacamos neste ponto é que a religião deve ser considerada a partir da ótima subjetiva, da crença individual, e não somente àquelas eventualmente consideradas oficiais pelos Estados, como indica o Protocolo de 1967.

Por fim, quanto à filiação em determinado grupo social, está presente a preocupação com minorias, como um escape residual e maleável¹⁴¹. Importante

¹³⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 126.

¹³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 127.

¹³⁹ ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997. P. 52.

¹⁴⁰ Em França, à época deste trabalho, o terrorismo religioso promovido pelo Estado Islâmico do Iraque e Levant – *ISIS* – tem sido noticiado em todo o mundo.

¹⁴¹ Conforme Jubilut: “desse modo, na tentativa de combinar as duas necessidades aparentemente opostas incluiu-se, entre os motivos clássicos, um critério sem definição precisa, que por sua essência pudesse ser flexibilizado quando houvesse a necessidade de proteger um indivíduo refiado de fato e cuja situação fática não se subsumisse aos demais critérios”. (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 132.).

destacar, dentre estas minorias, que tem ganhado visibilidade às questões de gênero e liberdade sexual.

Destarte, é na soma dos critérios de fundado temor de perseguição (objetivamente e subjetivamente), por entidade estatal ou não, por motivo de etnia, religião, grupo minoritário, nacionalidade ou exercício da liberdade de opinião política, e não podendo ser protegido pelo estado da nacionalidade de origem ou naquele em que habitualmente se resida (no caso de apatridia), que se contemplam os critérios inclusivos segundo o inciso I e II do artigo 1º da Lei 9.474/97 que interiorizou as razões da Convenção de Genebra de 1951 e seu protocolo de Nova Iorque de 1967.

Resta, por fim, destacar a incorporação inspirada na Declaração de Cartagena, pelo inciso III do referido artigo. Entretanto, destaco a ligeira diferença entre a reiteração de Cartagena e àquela presente no inciso. Conforme a conclusão terceira da Declaração:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma 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. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (grifo nosso).¹⁴²

Entretanto, houve discussão à época acerca da última parte da conclusão. Resta adiantar, oportunamente, que em parte da discussão quanto a *outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública*, à época, se aventou a possibilidade de nela se incluir os refugiados ambientais, que restou, contudo, prontamente rechaçada pela doutrina especializada à época da Declaração.

¹⁴² *Declaração de Cartagena de 1984*. Tradução do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaraao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em 23 de julho de 2016.

De qualquer modo, o inciso incorporado pelo Brasil fala apenas em “III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”¹⁴³. Trata-se de um conceito aberto diante da experiência regional da América Latina. Não há maiores diferenças quanto às razões que vimos quando tratamos desse tema.

Em tempo que fizemos as observações necessárias quanto a cláusula de inclusão na forma da lei brasileira, resta tecer algumas considerações críticas acerca das cláusulas de exclusão, cessação e perda da condição de refugiado.

2.4.2.1.2 Cláusulas de exclusão, cessação e perda da condição de refugiado

As cláusulas de exclusão são aquelas que impedem que a pessoa solicitante goze da proteção de refugiado. Na lei brasileira está disciplina em quatro incisos no artigo 3º.¹⁴⁴ Os juristas costumam criticar esta cláusula por apresentar mais hipóteses do que àquelas presentes na Convenção de 1951.

Neste sentido, Barboza e Back afirmam que “critica-se o fato do Brasil estabelecer outros casos de exclusão da condição de refugiado além das hipóteses de restrição previstas na Convenção de 1951 [...] a restrição em questão não foi objeto de reserva por parte do Brasil”¹⁴⁵.

A principal crítica se consubstancia, portanto, em tempo que o Brasil inseriu no inciso III do referido artigo a possibilidade de se excluir da proteção do refúgio aqueles que tenham cometido crime de tráfico de drogas ou prática de atos terroristas. “A lei brasileira também amplia as possibilidades de exclusão ao agregar como cláusulas de exclusão o cometimento de tráfico de drogas e/ou terrorismo. Tal ampliação pode ser vista como uma limitação indevida [...]”¹⁴⁶

¹⁴³ *Lei 9474/97, 1º, III.*

¹⁴⁴ “Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que: I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR; II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas”. (BRASIL, *Lei 9474/97*).

¹⁴⁵ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 65.

¹⁴⁶ JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 191.

A ampliação pela lei brasileira com relação aos atos terroristas merece melhor atenção. É possível encontrar interessante crítica no sentido de que tal definição é nebulosa e pode se tornar facilmente em um instrumento de exercício arbitrário pelo Estado solicitado, destacando a Resolução 1373 adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste sentido Bruna Vieira de Paula afirma que:

Nesse sentido, destaca-se a resolução 1373, adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 28 de setembro de 2001 [...]. Em um primeiro momento essas cláusulas parecem não apresentar problemas. Contudo, ao analisá-las mais atentamente, percebe-se que o texto indica que Estados membros da ONU são impelidos a excluir terroristas do status de refugiado, ainda que suas ações tenham sido politicamente motivadas, o que não está contido nas cláusulas de exclusão da Convenção de 1951 (Artigo 1ºF). O grande problema dessas cláusulas advém do fato de que não há uma definição uniforme nem única de terrorismo no direito internacional. Dessa forma, é uma prerrogativa dos Estados decidir quem será excluído do status de refugiado por ser terrorista, o que pode ser bastante subjetivo. Por exemplo, para países como Canadá, Estados Unidos e os membros da União Européia, de uma forma geral, o simples fato de uma pessoa ser membro de uma organização listada como terrorista é suficiente para caracterizá-la como terrorista. Contudo, a comunidade internacional não possui uma idéia uniforme de quais organizações devem ser caracterizadas como terroristas.¹⁴⁷

A crítica é relevante, e acompanha a tendência de se discutir que o terrorismo que assola o mundo na contemporaneidade precisa ser cabalmente combatido. Entretanto, é preciso sempre se atentar para a maleabilidade do discurso do direito a fim de não se excluir, por motivos arbitrários, pessoas da proteção do refúgio, mas somente quando exista razão para fundamentado e substancial receio.

Por sua vez, as cláusulas de cessação e perda da condição de refugiado tratam de questões que envolvem o fim da proteção através do instituto do refúgio, a primeira pela desnecessidade, “pois o indivíduo passou novamente a contar com a proteção de seu Estado de origem e/ou de residência habitual”¹⁴⁸. A segunda trata de casos *punitivos*, ou seja, que a perda da condição se refere a quando o Brasil deixa de ofertar-lhe a proteção de refugiado por ter sido alvo, por exemplo, de ato

¹⁴⁷ PAULA, Bruna Vieira de. *O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados*. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. Fortaleza: IBDH, ano 7, 2014. P. 51-67.

¹⁴⁸ JUBILUT, Lilliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 194.

atentatório à sua segurança nacional, reiterando que em tais casos o transeunte passa a estar submetido, para todos os efeitos, à lei do estatuto do estrangeiro¹⁴⁹.

Feitas estas considerações, resta apontar que o a lei 9474/97 deve, como outras leis em vigor em nosso país, ser aplicada sempre em consonância com a Constituição Federal da República de 88, com ênfase na solidariedade, tolerância e dignidade próprias do internacionalismo¹⁵⁰.

Desta maneira, conclui-se o breve estudo sobre o enquadramento legal que o *status* de refugiado possa representar no Brasil, estando este trabalho apto a passar para a parte mais crítica no terceiro capítulo.

¹⁴⁹ Neste sentido Jubilut: “[...] e essa ter um caráter punitivo, ou seja, o Brasil por algum ato do refugiado (por exemplo, a prática de ato contrário à segurança nacional) não quer mais oferecer a sua proteção a ele.”. (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 194).

¹⁵⁰ Para mais, ver ALARCÓN, Pietro de Jesús Iora. Valores constitucionais e Lei 9.474 de 1997. Reflexões sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade como fundamentos constitucionais e proteção dos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P.111.

3 A FUNCIONALIDADE JURÍDICA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS SEGUNDO A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: DESAFIOS E EXPECTATIVAS

3.1 A FUNCIONALIDADE JURÍDICA E O DISCURSO FUNDAMENTATIVO

A funcionalidade do sistema jurídico de proteção aos refugiados deve ser analisada sob a perspectiva da medida em que há a tutela jurídica que corresponda a real proteção das vítimas de perseguições, conforme a Convenção de 1951, ou de situações de violência generalizada de direitos humanos, na forma da Declaração de Cartagena, e tendo em vista a incorporação destes objetivos na Lei 9.474/97.

Cabe esclarecer que a definição de “proteção” é aquela no sentido elencado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, ou seja, “em seu sentido mais amplo, que engloba todas as atividades e esforços destinados a que as autoridades e outros atores cumpram suas obrigações e respeitem os direitos das pessoas” (tradução livre)¹⁵¹.

Isto significa, portanto, estudar como o direito dos refugiados tem sido interpretado e aplicado aos casos dos solicitantes de refúgio, buscando entender como estes, os refugiados, vêm recebendo a correlata resposta jurídica à situação de vulnerabilidade em que se encontram. Em outras palavras, significa buscar se há satisfatória resposta pelo sistema jurídico.

Primeiramente, cabível lembrar sobre a interessante crítica feita por juristas a respeito do caráter político e cultural que existe na intenção de se estabelecer um sistema universal de proteção aos direitos humanos, trazendo limitações naturais ao sistema, em que pese se deva destacar que o trabalho com refugiados, inclusive do ACNUR, não o deva ser exclusivamente¹⁵². Em certa medida, isto pode ser concluído na análise da própria reserva geográfica e temporal originária na Convenção de Genebra, posteriormente modificada em sede do Protocolo de Nova Iorque de 1967.

¹⁵¹ “em su sentido más amplio, [que] engloba todas las actividades y las gestiones destinadas a que las autoridades y otros actores cumplan sus obligaciones y respeten los derechos de las personas [...]” (Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Cartilha Referência. *Reforzar la protección. De la población civil em conflictos armados y em otras situaciones de violencia*. Suíça: maio de 2009).

¹⁵² Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. A judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 171.

É o que afirma Moreira: “Havia interesses de cunho político-ideológico e geoestratégico, uma vez que se denunciava a fuga de pessoas de países governados por regimes socialistas, com o intuito de desacreditar o bloco soviético e os ideais que o sustentavam”¹⁵³. Ainda, segundo esta autora, tais críticas podem ser encontradas ao se refletir sobre o procedimento de solicitação de refúgio, problemática esta que também veremos neste capítulo. Cite-se:

Da forma como foi desenhado, reiterou a dinâmica dos interesses que orientam a decisão de acolher refugiado, que envolve complexos elementos de política doméstica e externa. Quando forem culturalmente similares, de fácil integração, suprirem demandas do mercado de trabalho, chegarem em numero administráveis, atenderem a objetivos ideológicos ou estratégicos, as políticas tendem a ser favoráveis à sua recepção. Do contrário, as portas tendem a se fechar para eles.¹⁵⁴

Outrossim, também se deve analisar a medida em que o sistema de proteção aos refugiados passa a compreender, juridicamente, novos desafios, como àqueles trazidos pelos deslocados por motivos ambientais. Lembramos que a Declaração de Cartagena, à sua época, representou a adaptação do sistema à nova realidade que se apresentava. É a análise de Sónia Reis Pinto:

Ao longo da História, os haitianos solicitaram o asilo político, nomeadamente nos EUA e na França, não vendo esse estatuto reconhecido por conta das implicações políticas que isso traria. [...], após a criação do regime de refúgio em 1951, despontaram novos elementos impulsionadores de grandes deslocamentos de pessoas (dentro e fora de fronteiras), deixando muitos elementos fora do enquadramento legal existente (Betts, 2010 p. 361). No contexto da América Latina e de África, já se produziram recomendações para a implementação de regimes mais alargados de proteção, as quais reconhecem o papel da violência generalizada e da desordem pública na produção de populações deslocadas.¹⁵⁵

Analisaremos também neste capítulo, portanto, os novos desafios que se apresentam na temática e a respectiva resposta jurídica no sistema de proteção dos refugiados em face destes.

¹⁵³ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 108.

¹⁵⁴ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 110.

¹⁵⁵ PINTO, Sónia Reis. *A Migração de Haitianos para o Brasil e os Usos da Razão Humanitária*. 2014. 111 fls. Mestrado. Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa, 2014. P. 22.

3.2 DO PROCESSO DE REFÚGIO E O DISCURSO DO DIREITO

Um bom sistema de proteção aos refugiados precisa cumprir seus objetivos e, através disto, respeitar os próprios princípios fundantes do sistema, destacando o princípio da *não devolução* e o princípio da *não discriminação*. Isto importa, por sua vez, afirmar que não pode haver entraves, também burocráticos, àqueles que merecem a acolhida no país solicitado. A partir desta perspectiva se passa a examinar o processo de refúgio no Brasil.

O processo de refúgio, tal qual disposto na lei federal sobre o tema, é composto por quatro fases: “a solicitação do refúgio, a instrução do processo, a decisão em primeira instância proferida pelo CONARE e, caso essa seja desfavorável ao refúgio, a interposição de recurso e a decisão proferida em segunda instância pelo ministro da Justiça”¹⁵⁶.

Por estar também envolvido nesta temática que o CONARE é alvo de grande atenção. Estabelecido pela Lei 9.474/97, possui um arranjo institucional considerado “plural, representativo e democrático, não apenas por incluir a participação da sociedade civil, mas particularmente por lhe conferir direito a voto no processo decisório”¹⁵⁷. O CONARE possui uma divisão tripartite, ou seja, se forma com a participação de instituições religiosas, que atuam como representantes da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH), e da organização internacional relativa aos refugiados (no caso, o ACNUR), e com o governo brasileiro (ministérios), destacando que há assimetria no peso das participações no cenário institucional¹⁵⁸, o que não é grande surpresa em se tratando de questão que depende do governo público.

A presença do Cáritas é elogiada como um todo. “[...] presença de uma entidade da sociedade civil que trabalha com refugiados (a Cáritas) no órgão que

¹⁵⁶ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 119.

¹⁵⁷ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 117.

¹⁵⁸ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 118.

trata da elegibilidade dos solicitantes de refúgio, fato este que não encontra paralelo em outros Estados da América do Sul.”¹⁵⁹

Passamos a destacar as fases do procedimento de solicitação e apreciação do pedido de refúgio, com eventual declaração pelas autoridades brasileiras, e que está disposto no Título IV da Lei 9.474 de 1997.

a) *Externalização da intenção ao refúgio.* O início do procedimento do refúgio se dá com a apresentação do estrangeiro perante a fronteira, expressando sua vontade de refúgio perante a autoridade brasileira (art. 17), em regra. Destaque-se que a entrada irregular não obsta o pedido ao refúgio (art. 8)¹⁶⁰. A autoridade notifica ao ACNUR sobre a solicitação (art. 18) e colhe as declarações, reduzido a termo (*termo de declaração*), com dados e as circunstâncias relativas a entrada no Brasil e saída de seu país de origem ou residência habitual, podendo-se valer de intérprete se necessário (arts. 19 e 20). Em seguida é feita as entrevistas entre o solicitante e o advogado das Cáritas, a fim de averiguar as causas da solicitação. Ao final, é feito um parecer jurídico sobre o caso, denominado *Parecer de Elegibilidade*¹⁶¹, indicando as situações do caso em concreto e condição “objetiva” do país de origem, indicação da fundamentação legal de acordo com a lei brasileira e instrumentos internacionais e indicação final conclusiva pela concessão ou denegação do refúgio, tornando-se esta a posição do Cáritas.¹⁶²

b) *Instrução e decisão colegiada.* Em segundo momento, deve-se instruir o processo do refúgio, com diligências do CONARE suficientes ao caso, como entrevistas pelo seu representante. É elaborado o relatório e encaminhado ao Grupo de Estudos Prévios do Comitê, “formado por representantes do CONARE, do Ministério das Relações Exteriores, do ACNUR e da sociedade civil (atualmente

¹⁵⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 193.

¹⁶⁰ “Ressalte-se, também, o fato de a entrada irregular não obstar a possibilidade de solicitação de refúgio, conforme artigo 8.º. Fato este essencial para a efetiva proteção dos refugiados, uma vez que, caso se exigisse a sua entrada legal no território de refúgio estar-se-ia praticamente impedindo sua vinda, já que, na maioria das vezes, a obtenção de um visto e/ou um passaporte é impossível, em virtude da situação no país de origem. Deve-se, ainda, destacar que os procedimentos criminal e administrativo decorrentes de entrada ilegal ou irregular, que poderiam ensejar a deportação ou a expulsão do solicitante de refúgio, em função das determinações do *Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980)*, ficam suspensos até a conclusão do pedido de refúgio, conforme artigo 10, *caput*, e parágrafos 1.º e 2.º.” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 192).

¹⁶¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 197.

¹⁶² MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 120.

representada pelo [...] IMDH)¹⁶³ que debate o caso e emite novo parecer. Incluído na pauta para a próxima reunião (art. 23 e 24), discute-se, havendo quórum (quatro membros votantes), e delibera-se a primeira decisão da concessão ou não do refúgio, notificando-se ao solicitante e ao Departamento da Polícia Federal (DPF) (arts. 26 e 27). Em sendo a decisão positiva, o refugiado assina termo de responsabilidade e tem direito a documentos permanentes de identidade (RNE), carteira de trabalho e de viagem (art. 28).¹⁶⁴

a) *Recurso em caso de decisão negativa ao Ministro da Justiça.* Em sendo a decisão negativa, cabe recurso dirigido ao Ministro da Justiça, que profere decisão final e irrecorrível (arts. 29 e 31). Moreira assevera a situação aparentemente paradoxal: “mantida a decisão desfavorável ao refúgio, o solicitante ainda poderá permanecer no país, não devendo ser transferido ao seu país de origem, no caso em que sua vida, liberdade e integridade física estejam em perigo, em respeito ao princípio da não devolução (*non-refoulement*)”¹⁶⁵ (art. 32).

A partir de tais fases se estabelece a condição ou não de refugiado no Brasil. Nesta temática há a crítica que, embora não seja nova no direito, ganha nova relevância, sobre a possibilidade, às vezes positiva, às vezes negativa, da flexão do discurso jurídico. Gabriel Godoy trata do tema a partir dos sujeitos de encontro e fazendo importantes considerações sobre o processo de refúgio, em seu texto *Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos do Encontro*:

Quando se coloca o foco na definição de refugiado e em sua aplicação, a questão não é apenas saber se o sujeito diante da lei tem uma resposta e uma aparência que correspondem ao discurso e à imagem autênticos do Direito dos Refugiados. Trata-se de interrogar em que medida as próprias condições de possibilidade de articular uma narrativa, de ser escutado, de afetar e ser afetado estão presentes. Isso começa com a própria dificuldade da língua e de como quem entrevista se posiciona em relação ao outro. [...] O encontro é o momento em que o sujeito vai ou não ganhar visibilidade, será ou não audível, terá ou não presença ou inclusão ressignificada pelo Direito.¹⁶⁶

¹⁶³ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 198.

¹⁶⁴ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 121.

¹⁶⁵ MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014. P. 121.

¹⁶⁶ GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos de Encontro. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 40.

Godoy descreve a história envolvida no protocolo de pedido de refúgio 08240.010447, de um migrante de origem da Colômbia que teve seu pedido indeferido com fundamento legal na cláusula de exclusão do art. 3º, III da Lei 9.474/97. “Meu incômodo com as múltiplas situações de injustiça inclui um questionamento sobre a decisão administrativa, pois testemunhei como a lei pode ser aplicada de modo a evitar a questão do reconhecimento [...]”¹⁶⁷

Em sua análise, conclui no sentido de que o real motivo foi um problema de comunicação entre o solicitante do refúgio e a entrevistadora do CONARE: “[...] porque o solicitante não se comunicava bem em português, nem em sua língua natal, o que pareceu gerar confusão”¹⁶⁸.

Pela perspectiva de Godoy, há firmes críticas ao caso, desde a própria necessidade de confissão do solicitante de refúgio, falta de acesso à fundamentação pelo solicitante e mesmo a possibilidade de desrespeito ao princípio da não devolução pela ausência de acolhida do solicitante por flexão jurídica.

No caso sob análise, mesmo que se considere uma situação a ser excluída da proteção da Lei n.º 9.474/97, deveria ser feita uma avaliação mais profunda entre o direito de asilo e sobre o princípio do non-refoulement com base em outros tratados de direitos humanos. [...] Como a resposta do Conare ao caso apresentado demonstrou, a posição do Estado brasileiro foi marcada por enormes contradições. A dificuldade de escuta da narrativa e a visualização de um fugitivo de recrutamento forçado como criminoso paramilitar levam a uma simples pergunta: o país quer proteger os refugiados ou proteger-se dos refugiados? A própria pergunta é sintoma da centralidade do medo no processo de reconhecimento da condição de refugiado e no governo dos corpos estrangeiros, dos corpos fora do lugar.¹⁶⁹

As considerações de Godoy são muito relevantes. A plena funcionalidade do sistema de proteção dos refugiados tem como desafio jamais deixar de dar proteção àqueles que legitimamente dela precisam, ainda que isto se revele utópico na prática jurídica. Em que pese às duras críticas deste autor, o procedimento no Brasil é vocacionado a ampla instrução no procedimento de solicitação. Lembramos ainda que em situações de “notório conhecimento”, o CONARE pode facilitar o

¹⁶⁷ GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos de Encontro. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 49.

¹⁶⁸ GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos de Encontro. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 50.

¹⁶⁹ GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos de Encontro. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 56.

procedimento de solicitação de refúgio. É o caso dos refugiados Sírios e as resoluções normativas do CONARE n. 17/2013 e 20/2015, que considerou as graves consequências da guerra civil que se desdobra na República Árabe Síria. A origem da guerra civil se deu com o aumento público de opositores ao governo de Bashar Al-Assad, sucessor de seu pai, Hafez em 2000, em uma situação nacional de desemprego e falta de liberdades. Com o aumento da opressão governamental, os opositores recorreram a armamentos, e com o ganho de dimensão do conflito, grandes potências se envolveram, como no caso dos Estados Unidos em desfavor do governo e da Rússia em seu favor. Em setembro eram estimados mais de 300 mil mortos, na cifra menos perturbadora.¹⁷⁰

Em seu texto, a resolução n. 17 dispõe que:

Considerando os laços históricos que unem a República Árabe Síria à República Federativa do Brasil, onde reside grande população de ascendência síria;

Considerando a crise humanitária de grandes proporções resultante do conflito em andamento na República Árabe Síria;

Considerando o alto número de refugiados gerado pelo conflito desde o seu início;

Considerando a crescente busca por refúgio em território brasileiro de parte de indivíduos afetados por aquele conflito;

Considerando as dificuldades que têm sido registradas por parte desses indivíduos em conseguirem se deslocar ao território brasileiro para nele solicitar refúgio, inclusive por conta da impossibilidade de cumprir os requisitos regularmente exigidos para a concessão de visto;

Considerando a excepcionalidade das circunstâncias presentes e a necessidade humanitária de facilitar o deslocamento desses indivíduos ao território brasileiro, de forma a lhes proporcionar o acesso ao refúgio [...]

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria.

Posteriormente, a resolução n. 20 renovou o prazo, em 2015, para a concessão dos vistos especiais. Segundo o ACNUR, se trata da maior crise de refugiados do mundo, já ultrapassando a margem de quatro milhões¹⁷¹. Conforme o

¹⁷⁰ BBC Internacional. *Sete perguntas para entender a origem da guerra Síria e o que está acontecendo no país*. 27 de setembro de 2016. Disponível em <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37472074>>. Acesso em 29 de outubro de 2016.

¹⁷¹ ACNUR. *Refugiados Sírios já passam dos 4 milhões*. 9 de julho de 2015. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-refugiados-sirios-ja-passam-dos-4-milhoes/>> Acesso em 17 de agosto de 2016.

CONARE, o Brasil tem ofertado mais acolhimento aos sírios que países na rota europeia de refugiados.¹⁷²

Conforme Jubilut é a guerra, e também através de conflitos internos, um elemento importante na produção de refugiados em torno do globo.

A questão dos conflitos internos continua a preocupar os estudiosos do Direito Internacional dos Refugiados até os dias atuais, isto porque com o advento da globalização, que ensejou o recrudescimento de antigos ideais nacionalistas e estimulou a integração econômica internacional, fazendo com que em muitos Estados surgissem competições acirradas acerca do poder, objetivando assegurar um enriquecimento econômico de seus detentores, os conflitos internos explodiram numericamente, refletindo-se diretamente na produção de refugiados, tornando a proteção a esses temática indispensável para a ordem internacional, uma vez que o recebimento de fluxos imensos de refugiados pode desestabilizar qualquer Estado, acabando por refletir na segurança internacional como um todo.¹⁷³

No caso dos sírios, a principal preocupação interna no Brasil está, se considerando que a guerra civil não tem demonstrado perspectivas de paz e atualmente há grande envolvimento de potências mundiais e regionais¹⁷⁴, em trazer aos refugiados perspectivas de integração local, como propõe a teoria das soluções duradouras. Quanto às concessões de vistos aos refugiados, a questão da importância do Brasil para atendimento dos refugiados envolvidos é inequívoca.

Prosseguindo neste trabalho, Ramos assevera da importância do controle judicial (ou *judicial review*) da concessão de refúgio e, inclusive, da aplicação do princípio *in dubio pro fugitivo*¹⁷⁵, asserção inteligente considerando as críticas aqui já tecidas. Portanto, é o fenômeno da judicialização do refúgio que se passa a analisar.

3.2.1 Judicialização do refúgio

¹⁷² BBC PORTUGUESE. Luís Guilherme Barrucho e Camilla Costa. *Brasil acolhe mais sírios que países na rota europeia de refugiados*. BBC Brasil em Londres e em São Paulo. 9 de setembro de 2015. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_sirios_comparacao_internacional_lgb>. Acesso em 14 de novembro de 2015.

¹⁷³ JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. P. 144.

¹⁷⁴ BBC Internacional. *Sete perguntas para entender a origem da guerra Síria e o que está acontecendo no país*. 27 de setembro de 2016. Disponível em <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37472074>>. Acesso em 29 de outubro de 2016.

¹⁷⁵ RAMOS, André de Carvalho. *Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas*. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 33.

Há interesse reflexão no tema do procedimento de solicitação do refúgio e sua efetivação feita por Jubilut no livro *60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*, em tempo que aduz sobre um fenômeno crescente em nossa sociedade marcada por um constitucionalismo democrático: a judicialização do refúgio.

Os grandes debates sobre a judicialização parecem ocorrer quando há a percepção de que o Poder Judiciário está interferindo em assuntos que não compõem sua competência originária – como, por exemplo, a questão das políticas públicas e a definição de como se gastar recursos estatais, tema intimamente ligado à efetivação dos direitos sociais –, contudo, como se está falando da efetivação de direitos assegurados – como é o caso de direitos humanos em geral (incluindo-se os sociais) e do conceito de refúgio (como será visto na sequência) – parece não haver o que se questionar sobre a possibilidade de sua judicialização, aqui no sentido de se levar o caso à apreciação do Poder Judiciário.¹⁷⁶

É este fenômeno, talvez, um importante indicador da funcionalidade, isto é, da resposta satisfatória do sistema construído, que pretendemos estudar.

Aduz Jubilut que em que pese não exista na lei do refúgio, Lei Federal 9.474/97, disposição expressa do acesso ao judiciário para as questões do refúgio, parece não haver impedimento em função do que dispõe o artigo 5º, XXXV da Constituição Federal para que se possa invocar a tutela jurisdicional a fim de se efetivar os direitos de quem se encontre em tais situações.¹⁷⁷

A parte mais interessante da reflexão desta autora se apresenta quando advoga pela possibilidade de judicialização como forma de se manter íntegro o princípio do *non-refoulement* pelos Estados, inclusive, desde logo, aos solicitantes do refúgio. “Assim, qualquer obstrução ao direito de solicitar refúgio seria uma violação do Direito Internacional e poderia ser objeto de análise pelo Poder Judiciário.”¹⁷⁸

Sem sombra de dúvidas é esta hipótese relevante no cenário internacional, mormente quando os Estados deixam de conceder o refúgio ou se utilizam de técnicas, flexionando o discurso do direito, para afirmar que não se está a ferir o

¹⁷⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. A judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 166.

¹⁷⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. A judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 176.

¹⁷⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. A judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 173.

princípio da não devolução quando não há apreciação do pedido, a exemplo, alegando que o estado de origem é seguro. Neste sentido também nos lembramos do parecer da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso 10.675, quando tratamos desse assunto nos princípios da Convenção de Genebra.

Outrossim, a reflexão caminha para, em inequívoca importância do tema, os casos em que é devido pelos Estados a declaração o *status* de refugiado. Isto porque advoga Jubilut que em havendo os critérios inclusivos da cláusula 1ª, é entendimento que devem os Estados declarar o reconhecimento do refugiado. “[...] em seu artigo 1º ela utiliza a expressão ‘o termo refugiado aplicar-se-á a qualquer pessoa que [...]’, ou seja, é uma determinação e não uma autorização que a Convenção de 51 dá aos Estados.”¹⁷⁹

Como vimos oportunamente quando tratamos desse tema, é, inclusive, esta uma das características que diferem o refúgio do asilo político.

Destarte, em tempo que não se pretende exaurir a temática, mas reiterar ao leitor que, embora não tenha sido esta uma tendência no cenário brasileiro¹⁸⁰, é totalmente possível que nos casos em que exista ferida pretensão ao direito de reconhecimento do refúgio, ou mesmo aos direitos conexos que possam derivar deste *status*, principalmente por uma flexão do discurso do direito, recorrer à tutela jurisdicional do Estado Brasileiro para infirmar tais lesões pelos atos administrativos envolvidos.

Por sua vez, tal facilidade parece não se apresentar quando a questão está mais intrinsecamente ligada a questões de discricionariedade, ou seja, oportunidade e conveniência dos atos administrativos. Neste sentido a fundamentação de André Ramos:

De fato, o princípio da proteção e da proibição do *non-refoulement* exige do órgão judicial um escrutínio estrito de eventual falta de pressuposto [...] da concessão de refúgio. Apenas e tão-somente na inexistência de fundamento algum é que poderia o Judiciário apreciar o ato e, com isto, preservar o próprio instituto do refúgio, que se desvalorizaria face ao uso abusivo. De fato, chamo a atenção a este ponto, que pode parecer paradoxal: a ausência de controle judicial de ato concessivo de refúgio pode redundar na

¹⁷⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. A judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 174.

¹⁸⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. A judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 175.

erosão da credibilidade do refúgio, graças a concessões ilegítimas, eivadas de considerações de conveniência dos poderosos de plantão.¹⁸¹

Ainda sobre a questão do *judicial review*, tal autor nos assevera acerca das posições contraditórias quando do debate dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no caso Extradução 1.085 de Cesare Battisti, considerado refugiado em grau recursal por perseguição por motivo de opinião política pelo Ministro da Justiça, posição esta considerada ilegal em sua maioria pelo Supremo Tribunal Federal, e da aplicação do artigo 33 da lei nacional¹⁸².

Antecipamos o que ocorreu na Ação Civil Pública 0000723-55.2012.4.01.3000, processada na Justiça Federal do Acre, ajuizada pelo Ministério Público em relação à situação dos Haitianos solicitantes de refúgio em virtude do terremoto de 2010, tema que se passa a analisar.

3.3 A EMERGÊNCIA DO *STATUS DE REFUGIADO AMBIENTAL*? DILEMAS JURÍDICOS: O REFÚGIO E O “*VISTO HUMANITÁRIO*”

No presente ponto, passaremos a analisar sobre a aplicabilidade – e de forma fronteiriça, a própria funcionalidade, isto é, a resposta satisfatória ou não do sistema jurídico vigente – da Lei de refúgio brasileira e os demais instrumentos já estudados –, destacando, inicialmente, o caso expressivo dos haitianos no Brasil, bem como para prosseguir na análise da possibilidade dos *Refugiados Ambientais*.

3.3.1 A negativa do *status* de refugiado aos haitianos em decorrência do terremoto de janeiro de 2010 em *Port-au-Prince*

¹⁸¹ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 35.

¹⁸² “O julgamento do STF terminou, em 18.11.2009, com placar apertado: cinco Ministros votaram a favor do *judicial review* da concessão do refúgio como preliminar da extradição e consideraram o refúgio de Cesare Battisti indevido, bem como consideraram preenchidos os demais requisitos [...] e autorizaram a extradição (Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Carlos Britto, Ellen Gracie e Ricardo Lewandowski). Porém, quatro Ministros se posicionaram contra a revisão do ato de refúgio e aplicaram o art. 33 da Lei 9.474/97 e indeferiram a extradição (Marco Aurélio, Joaquim Barbosa, Carmem Lúcia e Eros Grau, este último, ao que tudo indica, aceita a revisão do refúgio em ação própria).” (RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 37).

Em 12 de janeiro de 2010 um forte terremoto atingiu diretamente à Capital do Haiti, Porto Príncipe (*Port-au-Prince*), agravando irremediavelmente à situação de um país já empobrecido.

Uma melhor descrição da gravidade da situação está na dissertação de mestrado de antropologia em Lisboa da portuguesa Sónia Reis Pinto, acerca da *Migração Haitiana para o Brasil e os usos da razão humanitária*, considerando o antropólogo brasileiro Omar Ribeiro Thomaz no artigo em poucos meses após os acontecimentos catastróficos.

No artigo “O terramoto no Haiti, o mundo dos brancos e o Lougawou”, apenas 2 meses após o acontecimento, o antropólogo brasileiro Omar Ribeiro Thomaz descreveu como foram os primeiros dias em Port-au-Prince, depois do tremor de terra. Levados pelas suas palavras, entramos num cenário macabro de corpos espalhados por entre os edifícios em colapso e de sobreviventes tentando ajudar da forma como podiam, buscando fazer algum sentido no caos à sua volta.¹⁸³

Ainda segundo Thomaz: “À noite, pela internet, percebemos que estávamos imersos no show da ajuda humanitária. Falava-se de milhões de dólares, dos aviões que chegavam cheios de coisas, de remédios, [...], de água. Não víamos nada. A ajuda internacional não se vê, não se come, não se bebe, só se escuta”¹⁸⁴.

Não há dúvidas que a situação levou a um grande fluxo migratório de sobrevivência (*survival migration*¹⁸⁵) para países vizinhos. Com a fechada da Guiana Francesa, a fim de que não houvesse uma saída de rota para a França¹⁸⁶, os haitianos chegaram aos milhares na cidade de Assis Brasil, no Acre, encaminhando-se ainda para Brasiléia e Eitaciolândia.

Entretanto, a questão jurídica se complicou. Como não se tratava de uma migração econômica, mas decorrente e uma situação de crise humanitária piorada com um evento catastrófico, a forma prevista na Lei do Estatuto do Estrangeiro não pareceu adequada. Neste sentido Godoy: “[...] o primeiro cenário foi considerado inadequado, por se tratarem de vítimas de uma crise humanitária agravada pelos

¹⁸³ PINTO, Sónia Reis. *A Migração de Haitianos para o Brasil e os Usos da Razão Humanitária*. 2014. 111 fls. Mestrado. Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa, 2014. P. 43.

¹⁸⁴ THOMAZ, Omar Ribeiro. *O terremoto no Haiti, o mundo dos brancos e o Lougawou*. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, 2010.

¹⁸⁵ Acerca da migração de sobrevivência, ver BETTS, Alexander. *Survival Migration: A New Protection Framework*. *Global Governance*, 16, 2010. P. 361. Ou CORRÊA, Mariana Almeida Silveira et al. *Migração por Sobrevivência: soluções brasileiras*. *Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana*, Brasília, n.44, jan/jun. 2015.

¹⁸⁶ PINTO, Sónia Reis. *A Migração de Haitianos para o Brasil e os Usos da Razão Humanitária*. 2014. Mestrado. Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa, 2014. P. 72.

efeitos de terremoto e não de migrantes (econômicos) em seu sentido tradicional. Isso complica o trâmite pelo artigo 4º do Estatuto do Estrangeiro”.

Por sua vez, o reconhecimento da condição de refugiado foi buscado através do que dispõe a cláusula de inclusão brasileira ao incorporar a definição ampliada de Cartagena de refugiados (art. 1º, III da Lei 9474/97), o que também possibilitava a não devolução imediata dos haitianos. Entretanto, o *status* não foi declarado.

À época houve a propositura da Ação Civil Pública 0000723-55.2012.4.01.3000, processada na Justiça Federal do Acre, no sentido que o Ministério Público Federal entendia pela existência dos requisitos legais para a concessão do refúgio. Entretanto, a demanda foi julgada improcedente¹⁸⁷.

Isto porque restou entendido pelo CONARE a inaplicabilidade da cláusula de inclusão, na forma da Convenção de Genebra e da Lei Brasileira 9474/97, em tempo que a Convenção de 1951, incorporada pelo Brasil, não contempla adventos ambientais como geradores do *status* de refúgio, e ainda, pautado que o fato não podia ser imputado ao Estado ou a agente perseguidor a que este fosse conivente, de tal forma que não havia elementos substanciais para fundamentar objetivamente o fundado temor de perseguição, que entende o órgão ser inerente à própria situação de refugiado¹⁸⁸.

Ao final, considerando a complexa situação em tela, por meio da Resolução Normativa 13/2007 do CONARE, que possibilita que os casos não elegíveis ao refúgio sejam apreciados pelo Conselho Nacional da Imigração - CNIg, possibilitou-se a concessão de “visto por razões humanitárias”, por cinco anos, de forma facilitada, considerando a situação excepcional, emitindo-se a Resolução Normativa 97/2012 do CNIg, inicialmente com número limite de vistos, e posteriormente com a modificação pela Resolução Normativa 102 de 2013 do mesmo órgão, que removeu tal limite (diante da situação peculiar dos pedidos junto ao Consulado Brasileiro de Porto Príncipe).

Afirma Godoy que “em suma, o ‘visto humanitário’ concedido aos haitianos no Brasil pretende ser uma resposta complementar frente ao deslocamento de pessoas vítimas dos efeitos de desastres naturais” e continua ao afirmar o avanço

¹⁸⁷ SILVA, César Augusto S. da. MORO, Marcos Caio Lopes. *Imigração Haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio*. Revista Videre – Dourados, v. 06, n. 11, p. 16-33, jan./jul. 2014.

¹⁸⁸ Cf. GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos Haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 61.

no tema em tempo que isto “pode vir a incorporar um sistema integrado com a Lei de refúgio e as demais obrigações internacionais em matéria de refugiados e direitos humanos que assegure no Brasil a proteção de pessoas que se vejam obrigadas a abandonar seu lar”¹⁸⁹.

Este autor reafirma semelhante posição em texto anterior, quando nos ensina que tem o CNlg considerado como casos especiais quando se tratem de questões humanitárias, ou seja, quando há prejuízo ao migrante em preservar seus direitos por virtude da saída compulsória.¹⁹⁰ De maneira pragmática, a solução foi suficiente. Destaco que é neste sentido a conclusão de Moro e de Silva:

O mais importante, que seria o respeito aos direitos humanos, foi garantido aos estrangeiros. Eles estão regulados pelo estatuto do estrangeiro e gozam dos mesmos direitos que um cidadão brasileiro. Ademais, o limite antes imposto ao número de vistos por razões humanitárias já não existe, o que demonstra que o Brasil está mais do que inclinado a prestar auxílio àqueles que necessitam.¹⁹¹

E assevera que:

O que se pode inferir é que há uma preocupação no sentido de que, se for dada uma interpretação ampliada ao dispositivo legal, gerar-se-á um precedente na jurisprudência do CONARE, que passará a ter que ser menos criterioso ao conceder refúgio aos estrangeiros, desvirtuando, assim, o instituto, que acabaria sendo utilizado indiscriminadamente para fins migratórios.¹⁹²

Em outras palavras, a falta de lei específica que se aplique ao caso acaba por impedir a declaração do status de refugiado no caso em concreto. De forma teórica, cabe um esforço argumentativo.

¹⁸⁹ GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos Haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 65.

¹⁹⁰ GODOY, Gabriel Gualano de. TRABAZO, Raquel. O projeto de Lei no Senado nº 236/2012 e o retorno do direito penal do autor: crítica ao título XV sobre crimes relativos a estrangeiros. In: GEDIEL, José Antônio Peres. SILVA, Eduardo Faria. TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (orgs.). *Direitos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014.

¹⁹¹ SILVA, César Augusto S. da. MORO, Marcos Caio Lopes. Imigração Haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio. *Revista Videre – Dourados*, v. 06, n. 11, p. 16-33, jan./jul. 2014. P.33.

¹⁹² SILVA, César Augusto S. da. MORO, Marcos Caio Lopes. Imigração Haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio. *Revista Videre – Dourados*, v. 06, n. 11, p. 16-33, jan./jul. 2014. P.33.

Isto porque, orientado pelo ilustre filósofo Descartes¹⁹³, em que pese não se possa afirmar a posição de que os haitianos, em decorrência dos eventos catastróficos de janeiro de 2010, se tratem de refugiados, o próprio questionamento a nós mesmos da possibilidade que se apresenta, ainda que em primeira reflexão, poderia indicar a ausência de elementos robustos que a neguem.

Há inclusive autores, como Silva e Moro, que advogam explicitamente pelo cabimento do refúgio no caso dos haitianos, por entender que há violação generalizada de direitos humanos, nos termos do inciso III do artigo 1º da Lei 9474/97 conforme a Declaração de Cartagena de 84.¹⁹⁴ Outros, como Godoy, demonstram a possibilidade, ainda que de forma mais tênue e teórica.¹⁹⁵

Interessante refletir sobre a argumentação da ausência de agente perseguidor específico capaz de preencher o requisito objetivo do fundado temor, ou seja, de ato que possa ser imputado ao Estado. Pois, situação semelhante ocorrera, por exemplo, quando se buscava infirmar o refúgio pela perseguição de grupos não estatais, e somente com a evolução do pensamento se passou a admitir, principalmente com o Protocolo de 1967, que não havia na Convenção de 1951, o que infirmasse a perseguição por entidades não estatais. Contudo, a situação indica, portanto, que houve um protocolo adicional para tal entendimento.

O segundo entrave deste esforço argumentativo, desta forma, estaria, então, na doutrina especializada em tempo que se afirmaria que as posições previstas na Convenção de 1951 se tratam de *numerus clausus*, ou seja, de rol exaustivo de situações que poderiam gerar o momento definidor do *status* de refugiado, como o fez o CONARE, segundo Godoy¹⁹⁶. Neste sentido cito Luciana Diniz Durães Pereira: “Em segundo lugar, o rol previsto na Convenção de 1951, responsável por dispor

¹⁹³ DESCARTES, René. *Discurso do Método*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 2ª Ed. Coleção a Obra-Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2008.

¹⁹⁴ SILVA, César Augusto S. da. MORO, Marcos Caio Lopes. Imigração Haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio. *Revista Videre – Dourados*, v. 06, n. 11, p. 16-33, jan./jul. 2014.

¹⁹⁵ GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos Haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). 60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 61.

¹⁹⁶ “Finalmente, outor ponto considerado foi que o conceito de refugiado da Convenção de 1951 não inclui os casos de vítimas de desastres naturais, a menos que estas também tenham fundado temor de perseguição por um dos motivos referidos pela legislação do refúgio” (GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos Haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). 60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 62).

sobre as razões clássicas de perseguição, é exaustivo, ou seja, trata-se de hipótese de *numerus clausus*¹⁹⁷.

Entretanto, parece que o recente progresso na legislação argentina em considerar o refúgio por perseguições de caráter de gênero pareceria ser possível superar esta argumentação, considerando ainda as possíveis inovações nacionais do tema. Neste sentido, o segundo argumento também confirma a hipótese, da ausência de maior instrumento legal.

Em um terceiro esforço, é possível recorrer às ferramentas do primeiro capítulo, isto é, aos princípios como *mandamentos de otimização*, para que, preenchendo a textura aberta da lei em comento¹⁹⁸, se fosse possível focar em critério diferenciado para admitir o refúgio, baseado no próprio fim da lei (interpretação teleológica), o que indicaria a otimização seria no sentido de admitir o *status* de refúgio como forma de se evitar a continuidade da violação generalizada aos direitos humanos e promovendo, sobretudo, à proteção da pessoa humana. Tal situação é aquela na qual se fundamenta Moro e Silva¹⁹⁹, bem como foram neste sentido parte dos argumentos da Ação Civil Pública no Acre (0000723-55.2012.4.01.3000).

Mas a hipótese não se mostra satisfatória. Isto porque reconhecer que existe a possibilidade de novos deslocamentos não é, simplesmente, subsumi-los às hipóteses da Convenção de 1951, mas adequadamente reconhecer que nossa matéria é dinâmica e pode se desdobrar segundo novas realidades, o que não significa, entretanto, serem prescindíveis algumas adequações legais, em processo legislativo próprio.

No mesmo viés, assevera Godoy: “Portanto, a conclusão do CONARE é que a proteção de pessoas que não podem voltar a seu país de origem devido a catástrofes naturais deveria ser pensada no marco de outro cenário, para além da Convenção de 1951 e da Lei de refúgio brasileiro”²⁰⁰.

¹⁹⁷ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *Uma visão brasileira do conceito de “refugiado ambiental”*. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ASSIS DE ALMEIDA, Guilherme (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. P. 231.

¹⁹⁸ Cf. HART, Hebert L. A. *O Conceito de Direito*. 3 ed. Tradução A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

¹⁹⁹ SILVA, César Augusto S. da. MORO, Marcos Caio Lopes. *Imigração Haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio*. *Revista Videre – Dourados*, v. 06, n. 11.

²⁰⁰ GODOY, Gabriel Gualano de. *O caso dos Haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar*. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 62.

Em tempo, a situação ocorrida em 2010 e que ainda perdura seus efeitos no Brasil, estes possíveis de serem encontrados em progressão geométrica na literatura mais recente, somos levados a refletir sobre a funcionalidade da atual lei de refúgio e demais instrumentos protetivos frente às novas formas de deslocamento forçado.

O Brasil, outrossim, tem se esforçado na política de acolhimentos das vítimas haitianas. De acordo com a notícia do Ministério das Relações Exteriores, se renovou em 2016 a operação que se chamou de “*Brazilian Visa Application Center (BVAC)*”, que faz os serviços pré-consulares para os pedidos de visto humanitário permanente para cidadãos haitianos. Esta política de concessão de vistos permanentes VIPERs, por razões humanitárias para os Haitianos estaria em vigor até 30 de outubro de 2016, mas foi, portanto, renovada.

Insta-se, portanto, a análise à tese dos *refugiados ambientais*, ou seja, daqueles que se deslocam forçadamente por motivos ambientais, relacionado às vezes a efeitos da perseguição humana (em casos como por política de guerra).

3.3.2 Os “refugiados ambientais”

A proposta dos “refugiados ambientais” não é recente. Luciana Diniz Durães Pereira²⁰¹, Efrain Peña²⁰², Carolina de Abreu Batista Claro²⁰³, Thaiz da Silva Vescovi²⁰⁴ e Tanya Kristyane Kozicki de Mello²⁰⁵ afirmam que o tema teria sido apresentado por Lester Brown pioneiramente na década de 70, mas fora em 1985, no relatório para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que Essam

²⁰¹ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito de “refugiado ambiental”. In: RAMOS, André de Carvalho Ramos. RODRIGUES, Gilberto. ASSIS DE ALMEIDA, Guilherme (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. P. 222.

²⁰² PEÑA, Efrain. Derechos Humanos Del Migrantes Climático: ¿Como garantizarlos? ¿Es posible? In: GEDIEL, José Antônio Peres. SILVA, Eduardo Faria. TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (orgs.). *Direitos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014. P. 245.

²⁰³ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 243.

²⁰⁴ VESCOVI, Thaiz da Silva. Refugiados ambientais decorrentes do impacto do material nuclear atômico no ecossistema: o caso de Fukushima. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 279-80.

²⁰⁵ MELLO, Tanya Kristyane Kozicki de. Os Refugiados, As Mudanças Climáticas e o *Goofus Bird*: Quando Já Não Se Pode Voltar Trás. In: FACHIN, Melina Girardi. PIOVESAN, Flávia (orgs.). *Direitos Humanos na Ordem Contemporânea*. Proteção Nacional. Regional e Global. Volume V. Curitiba: Juruá, 2012.

El-Hinnawi, do Egyptian National Research Centre, deu especial atenção ao tema prevendo o crescimento do número de migrantes por catástrofes naturais.

A experiência provou a importância do tema. Para além do caso do terremoto no Haiti em 2010, outros desastres ambientais já chamaram a atenção global para o tema, que é amplo e controverso, havendo diversas formas de se tratar os acontecimentos passados ou previsões futuras na doutrina especializada.

Susana Pentinat nos apresenta o desastre ocorrido em 26 de dezembro de 2004, quando um forte maremoto atingiu as ilhas de Sumatra na Indonésia, as Maldivas e o Sri Lanka. “Os efeitos devastadores do maremoto na zona do Oceano Índico expressam a vulnerabilidade humana em face das catástrofes naturais e, sobretudo, pelas consequências desproporcionais para as populações, especialmente as com menos recursos.”²⁰⁶ Por sua vez, Carolina Claro traz as estimativas dos maiores fluxos de refugiados ambientais, que se dariam por eventos climáticos extremos entre 1990 e 2009, sendo “Bangladesh, Mianmar e Honduras, seguidos por Nicarágua, Vietnã, Haiti e Filipinas”, e destacando, sobretudo, que “são e serão provenientes de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos”²⁰⁷. De fato em Bangladesh o território foi permanentemente inundado em 1995, com cerca de 500.000 deslocados.²⁰⁸ As Maldivas já alertaram em setembro de 2005, em parecer submetido ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos que poderia ter sua principal capital inundada em 2025.²⁰⁹ Em 2050, a estimativa é que os “refugiados ambientais” alcancem números entre 200 milhões e 1 bilhão de

²⁰⁶ “Los efectos devastadores del maremoto en la zona del Océano indico ponen en manifiesto la vulnerabilidad humana ante estas catástrofes naturales, y, sobre todo, por sus consecuencias desproporcionadas para las poblaciones, especialmente, con menos recursos” (PENTINAT, Susana Borrás. Refugiados Ambientales: El Nuevo Desafío Del Derecho Internacional del Medio Ambiente. *Revista de Derecho*. Tarragona, v. XIX, nº2, p. 85-108, dez. 2006, tradução livre).

²⁰⁷ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 249.

²⁰⁸ MELLO, Tanya Kristyane Kozicki de. Os Refugiados, As Mudanças Climáticas e o *Goofus Bird*: Quando Já Não Se Pode Voltar Trás. In: FACHIN, Melina Girardi. PIOVESAN, Flávia (orgs.). *Direitos Humanos na Ordem Contemporânea*. Proteção Nacional. Regional e Global. Volume V. Curitiba: Juruá, 2012. P. 215.

²⁰⁹ *Human Rights and Climate Change*. Maldives Resolution Submission under Resolution HRC 7/23 *apud* MELLO, Tanya Kristyane Kozicki de. Os Refugiados, As Mudanças Climáticas e o *Goofus Bird*: Quando Já Não Se Pode Voltar Trás. In: FACHIN, Melina Girardi. PIOVESAN, Flávia (orgs.). *Direitos Humanos na Ordem Contemporânea*. Proteção Nacional. Regional e Global. Volume V. Curitiba: Juruá, 2012. P. 215.

peessoas, segundo a Organização Internacional para Migrações (OIM)²¹⁰. Diversos outros dados podem ser levantados na doutrina especializada.

O tema tem sido discutido. Uma das principais críticas reside que haveria imprecisão no termo “refugiado ambiental” e o que ele representa, considerando a ausência de previsão expressa para as questões de deslocamento por motivos de catástrofes naturais nos termos da Convenção de 1951 e o Protocolo de 67 e a Declaração de Cartagena de 1984.

Neste sentido afirma Carolina Claro:

A literatura jurídica em torno do direito dos refugiados não vê com simpatia a questão dos ‘refugiados ambientais’ justamente pela imprecisão dessa nomenclatura frente à normativa internacional consagrada sobre o refúgio. A argumentação corrente é que, uma vez que a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (Estatuto dos Refugiados), de 1951, reconhece como refugiado apenas um rol limitado de pessoas, dentre as quais não está contemplado o migrante forçado induzido por motivos ambientais, tal terminologia não deveria ser utilizada. No lugar dela, propõe-se o uso das expressões ‘migrantes ambientais’ e ‘deslocados ambientais’ entre outras.²¹¹

De forma semelhante que o Mestre Efrain Peña afirma que o termo “refugiado” ganhou historicamente conotação bélica e de proteção internacional pelos motivos clássicos da Convenção de 1951, já oportunamente expostas quando tratamos desse tema. “Conforme as definições anteriores, se considera que a acepção de ‘refugiado ambiental’ é um termo que por sua natureza não é adequado para definir a situação que enfrente uma pessoa deslocada por questões climáticas [...] esta carrega uma natureza eminentemente bélica [...]”.²¹²

Considera Peña, portanto, que os termos “refugiados” e “deslocados”, neste tema, não são sinônimos, eis que há diferenças, principalmente no sistema europeu, quanto às suas causas e aos seus efeitos, quanto à proteção que pode ser permanente (no caso dos refugiados) ou temporária (no caso dos deslocados

²¹⁰ IOM – International Organization for Migration. *Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence*. Geneva: IOM, 2009, p. 05.

²¹¹ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 242.

²¹² “Conforme a las anteriores definiciones, se considera que la acepción de ‘refugiado ambiental’ es un término que por su naturaleza no es adecuado para definir la situación que enfrenta una persona desplazada por cuestiones climáticas [...] está conlleva una naturaleza inminentemente bélica [...]” (PEÑA, Efrain. Derechos Humanos Del Migrantes Climático: ¿Como garantizarlos? ¿Es posible? In: GEDIEL, José Antônio Peres. SILVA, Eduardo Faria. TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (orgs.). *Derechos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014. P. 251).

ambientais). Neste sentido, faz considerações mais profundas ao asseverar que para o caso dos migrantes climáticos sequer o termo “deslocados” seria aplicável, eis que em vistas de certas catástrofes, como no caso de desaparecimento de ilhas por elevação do nível do mar, se exige proteção permanente, o que se mostra incompatível com o caráter provisório da proteção no sistema europeu, por exemplo.²¹³ Para este autor, o termo mais adequado seria do “*Migrante Ambiental Forçado*”, que melhor se aloca as questões da impossibilidade de escolha na migração e da proteção temporária ou permanente conforme o caso.²¹⁴

É interessante notar que há autores, como Richard Black, que afirmam a possibilidade dos conflitos ambientais que, em verdade, existem em razão da natureza econômica dos recursos naturais, por sua vez intensificando a degradação ambiental. “[...] a noção que a degradação ambiental é cada vez mais a raiz dos conflitos que incentivam o movimento dos refugiados”²¹⁵.

Fato é que não há, ainda, normativa específica que trate do tema dos refugiados ambientais ou dos migrantes ambientais forçados. A inaplicabilidade da Convenção de 1951 e do Protocolo de 67 se afirmam pela ausência de previsão no rol de razões para o refúgio, bem como pela ausência do elemento da perseguição.

Neste ponto, quando da edição da Declaração de Cartagena, o texto original (que não foi adotado em sua íntegra pelo Brasil na Lei 9.474/97 neste ponto, como oportunamente afirmamos ao tratar desse tema), previa na conclusão terceira que a condição de refugiado também se daria quando existisse “*outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública*”²¹⁶. Entretanto, como bem nos

²¹³ “*Asimismo, debe señalarse que tampoco resultaria aplicable utilizar los conceptos refugiado y desplazado como sinónimos, pues en el contexto europeo, por ejemplo, se diferencian los desplazados de los refugiados tanto por las causas que justifican dichas figuras como por sus efectos, en este sentido, en el refugio se otorga una protección de carácter permanente, en cambio en el caso de los desplazados es temporal, por lo tanto, para el caso de los migrantes climáticos, no resultaria aplicable ya que existen diversos fenómenos naturales que han afectado el territorio de las personas desplazadas de manera permanente*” (PEÑA, Efrain. *Derechos Humanos Del Migrantes Climático: ¿Como garantizarlos? ¿Es posible?* In: GEDIEL, José Antônio Peres. SILVA, Eduardo Faria. TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (orgs.). *Direitos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014. P. 255-6).

²¹⁴ PEÑA, Efrain. *Derechos Humanos Del Migrantes Climático: ¿Como garantizarlos? ¿Es posible?* In: GEDIEL, José Antônio Peres. SILVA, Eduardo Faria. TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (orgs.). *Direitos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014. P. 256-8.

²¹⁵ “[...] is the notion that environmental degradation is increasingly at the root of conflicts that feed back into refugee movements”. (BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper nº 34. March, 2001. Disponível em <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/-3ae6a0d00.pdf>. Acesso em 27 de agosto de 2016).

²¹⁶ OEA. *Declaração de Cartagena de 1984*. Tradução do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. Disponível em < <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD->

lembra Claro, em 1989, o ACNUR emitiu sua opinião no sentido de que tal assertiva não significava abranger as situações em decorrência de desastres naturais, mas somente àquelas provocadas pelo homem.²¹⁷ Ademais, o ACNUR atua como auxiliador em tais hipóteses, mas rechaçando a aplicação legal clássica. Em tempo, Claro defende a hipótese semelhante da tratada no tema dos deslocados internos neste trabalho: “Isso não significa que o ACNUR ignore a emergência cada vez maior de migrantes relacionados ao meio ambiente, mas sim que o órgão não possui mandato ou meios para protegê-los” de modo assumir o compromisso em sua integralidade²¹⁸.

É verdade que diversas propostas já foram apresentadas, mas não trouxeram a solução definitiva. Em 2011, Claro já analisava três interessantes: a primeira formulada pelo governo das ilhas Maldivas, a respeito de um protocolo adicional à Convenção de 1951 e do Protocolo de 67, redefinindo as bases do conceito de refugiado, no contexto que já destacamos anteriormente; a segunda formulada no âmbito da Universidade de Limoges, na França, pelo CRIDEAU – *Centre de Recherche Interdisciplinaire em Droite de L’environnement, de L’aménagement et L’urbanisme* e do CRDP – *Centre de Recherche sur les Droits de La Personne*, com a intenção de uma convenção específica e *sui generis* para o tema, disciplinando sobre os “deslocados ambientais” e seus direitos; e a terceira que foi direcionada por David Hodgkinson, que propõe a CCDP, que se trata da *Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas*, aproximando o tema dos tratados internacionais sobre o clima.²¹⁹ Entretanto, as três propostas pareceram inadequadas à realidade segundo Claro, que baseada nos questionamentos de McAdam, afirma que as dificuldades da negociação de um

[_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>](#). Acesso em 23 de julho de 2016.

²¹⁷ UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. *Declaration and Concerted Plano f Action in Favour of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons (CIREFCA)*, 31 de maio de 1989 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 256.

²¹⁸ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 257.

²¹⁹ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 261.

tratado não parecem se adaptar bem a necessidade, em tempo que os Estados sequer conseguiram, ainda, implementar de forma totalmente eficaz a proteção que merecem os refugiados na definição clássica da Convenção de 1951.²²⁰ A hipótese que se defende, portanto, é que ainda não se chegou a um consenso necessário para incentivar a comunidade internacional a aderir a alguma destas soluções.

Também neste ano, Érika Pires Ramos, em sua tese de doutorado na Universidade de São Paulo, continuava a defender a necessidade da criação de um sistema específico, reforçando essa conclusão de que ainda não há uma solução definitiva para o tema. Cito:

Por essa razão é que se defende a criação de um sistema de proteção mais abrangente para as diversas categorias de migrantes – que possuem experiências e necessidades distintas –, uma vez que apenas os refugiados tradicionais contam com uma proteção internacional sistematizada que, em certa medida, alcança os deslocados internos, quando se encontram em “situação semelhante à de refúgio”, ou seja, fugindo de conflitos e perseguições, embora não tenham cruzado uma fronteira internacional. Vale mencionar que apenas em circunstâncias excepcionais, o ACNUR presta assistência a deslocados em outras situações de risco, como é o caso das vítimas de catástrofes naturais.²²¹

Ante o exposto, a conclusão do presente ponto deste trabalho é semelhante à do tema anterior, em que analisamos inaplicabilidade do refúgio aos casos dos Haitianos deslocados em decorrência do terremoto de 2011. Se considerarmos a posição legal dos órgãos oficiais, e ressalvada as críticas doutrinárias, concluímos que não há dispositivo legal suficiente para a declaração do *status de refugiado ambiental*, sob pena de ser anacrônica a aplicação pura e simples da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967, e da Declaração de Cartagena tal qual recepcionado pela Lei Brasileira 9.474/97 aos casos em concreto.

É cabível lembrar, portanto, que a comunidade internacional, talvez pelas razões que destacou Jane McAdam, parece ainda não estar vocacionada à maior

²²⁰ “Considerando as obrigações legais que os Estados têm em relação à Convenção sobre os Refugiados e o fato de que os cerca de 10 milhões de refugiados atuais, sem contar os outros 43.3 milhões de pessoas deslocadas, não tem nenhuma solução duradoura à vista, por que Estados estariam dispostos a se comprometer e oferecer proteção para os deslocados pelas mudanças climáticas?” (McADAM, Jane. *Swimming Against the Tide: why a climate change displacement treaty is not the answer*. *International Journal of Refugee Law*, vol. 23, n. 1, 2011, pp. 04 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 264.

²²¹ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca do reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. 150 f. Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. P.70.

produção sobre o tema, por haver uma agenda anterior e mais urgente²²². Também neste sentido a conclusão de Érika Pires Ramos em sua tese:

Por tais razões, percebe-se que os avanços na busca de soluções originais para o problema das migrações ambientais, de uma forma geral, ainda são pouco significativos. Por um lado, há os que defendem a adaptação de antigas fórmulas e institutos do Direito Internacional a essa realidade, bem mais complexa e dinâmica. De outro lado, há os que reconhecem a necessidade de um sistema de proteção específico, mas não necessariamente vinculante, haja vista a dificuldade na obtenção de um consenso mínimo por parte dos atores envolvidos, o que implica na assunção de compromissos e responsabilidades, inclusive de natureza financeira.²²³

É, portanto, a conclusão pela reiteração da necessidade de se discutir o tema, no cenário nacional e internacional, a fim de uma solução duradoura para a questão dos deslocados ambientais por razões involuntárias, seja através do instituto do refúgio ou outro mecanismo vindouro. Até o momento, o sistema de proteção aos refugiados neste ponto se demonstra como um condutor de respostas *ad hoc* para a efetivação dos direitos humanos no cenário solidário internacional, sem representar solução definitiva ao tema.

3.4 EXPECTATIVAS JURÍDICAS

Neste capítulo, tivemos a oportunidade de analisar a importante questão dos haitianos no Brasil e a resposta do sistema de proteção aos refugiados segundo o entendimento denegatório do refúgio para questões ambientais, em que pese essa tese venha sido trabalhada na doutrina. Também analisamos criticamente o processo de refúgio e o discurso do direito, de maneira a pensar no sistema como passível de falhar em distorções, e evita-las, diante de situações de interesse político e o respectivo fenômeno de controle por meio do *judicial review*.

Falta analisar as respostas jurídicas pensadas e apresentadas ao nosso sistema em uma perspectiva próxima, mais especificamente alguma menção relativa

²²² “McAdam está certa ao abordar as dificuldades de negociação e, principalmente, de aceitação de um novo tratado sobre a proteção jurídica dos ‘refugiados ambientais’ quando nem os refugiados, no sentido clássico do Estatuto, têm efetivo respeito aos seus direitos.” (CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 264).

²²³ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca do reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. 150 f. Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. P.73.

à proposta de lei 2.516 de 2015, e do Plano de Ação e Declaração de Brasília, por oportunidade da comemoração de 30 anos da Declaração de Cartagena (Cartagena +30).

3.4.1 PL 2.516/2015 e a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia

As diversas críticas à lei que estabeleceu o estatuto do estrangeiro na década de 80, Lei 6.815, fortalecem a atenção a projetos de lei que pretendem revoga-la. Neste sentido que fora encaminhado o PL 5.655, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 18 de dezembro de 2009, dia internacional do migrante²²⁴, e mais recentemente, em 2015, quando da proposição através do Projeto de Lei 2.516 de autoria do Senador Aluísio Nunes que também pretende revoga-la e fazer alterações principalmente em relação à posição de autoridades, como a Polícia Federal, no processo migratório. O que cabe destacar neste trabalho é que esta possível lei vindoura não tem alcance de modo a revogar a adesão aos tratados internacionais sobre refúgio, de modo que sequer tratar do tema.

É o que nos assevera Igor José de Renó Machado:

Curiosamente a categoria “refugiado” não aparece como definição de diferença, embora a lei dê conta de imaginar as situações de refúgio. O refúgio é visto como parte de outros acordos específicos (convenções internacionais das quais o país é signatário) e não se o tem como objeto possível dessas peças legislativas. Temos sempre uma consideração que o presente projeto não altera os acordos assinados sobre o refúgio.²²⁵

Ainda no campo normativo, em 10 de maio de 2016, o Ministério da Justiça apresentou a minuta do Decreto que deve instituir a *Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia*, que “que foi estruturada a partir de ações de proteção e integração, com a finalidade de propiciar inclusão social, facilitar a obtenção de documentação migratória, garantir acesso pleno e igualitário a direitos e promover os direitos humanos das pessoas migrantes, refugiadas e apátridas”²²⁶. A minuta do

²²⁴ GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos Haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011. P. 57.

²²⁵ MACHADO, Igor José de Renó. Imobilizações da diferença e os fantasmas de controle: reflexões sobre a produção legislativa recente sobre os imigrantes no Brasil. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 216.

²²⁶ Confederação Nacional das Instituições Financeiras. *Poder Executivo: Conselho Nacional da Imigração disponibiliza minuta de Decreto que Institui a Política Nacional de Migrações*. 12 de maio de 2016. Disponível em < <http://www.cnf.org.br/noticia/-/blogs/poder-executivo-conselho-nacional-de>

decreto tem doze artigos e pretende estabelecer a cooperação entre os entes da federação, reiterando os objetivos do Brasil em assegurar os direitos dos refugiados e apátridas, em conformidade com os institutos internacionais.

3.4.2 Plano de Ação do México de 2004 (Cartagena +20) e o Plano de Ação do Brasil (Cartagena +30)

O plano de ação do México em 2004, acompanhado da Declaração do México, foi adotado na oportunidade dos 20 anos da Declaração de Cartagena (1984), e tinha por escopo dar passos importantes regionalmente para soluções a problemas da realidade dos refugiados na América Latina. À época tinha por objetivo, conforme Barboza e Back:

[...] especialmente para responder i) ao crescente fluxo de refugiado assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e ii) à situação do grande número de nacionais colombianos nas zonas de fronteira com o Equador, Panamá e Venezuela, em sua maioria sem documentação e em extrema situação de risco e vulnerabilidade.²²⁷

Ainda segundo esta autora, o principal eixo do Plano de Ação do México é o reassentamento regional²²⁸. O reassentamento é uma das formas de soluções duradouras para a questão dos refugiados, juntamente com a repatriação e a integração local, e também está disciplinado na lei brasileira sobre o tema (9.474/97)²²⁹. Importante destacar que o Brasil possui políticas específicas para o reassentamento de refugiados, nomeadamente através do Acordo Macro para Reassentamento de Refugiados firmado entre o Brasil e o ACNUR em 1999, e o

imigracao-disponibiliza-minuta-de-decreto-que-institui-a-politica-nacional-de-migracoes>. Acesso em 09 de agosto de 2016.

²²⁷ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 106.

²²⁸ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 106.

²²⁹ O reassentamento, a integração local e a repatriação não enfrentam, no momento deste trabalho, maior complicação jurídica, tendo sido aceitas, até então, como as formas principais de soluções duradouras em termos jurídicos. Eventualmente, o maior ponto de discussão destas soluções se encontra na efetivação de direitos humanos inerentes, envolvendo políticas públicas e de governança. Em sendo o nosso trabalho sob a perspectiva jurídica, analisamos estas questões de forma transversal.

Programa Regional de Reassentamento, de 2004²³⁰, proposto na reunião preparatória em Brasília (26 e 27 de agosto de 2004), como forma de reassentamento solidário através do dever de solidariedade internacional²³¹.

O reassentamento de refugiados é instrumento de solução duradoura para a situação em que os indivíduos “não podem permanecer no primeiro país de refúgio, por distintas razões, ou o estado de primeiro asilo não quer ou não consegue protegê-las, ou porque a pessoa tem dificuldades ou impossibilidade de integração, ou ainda porque o agente perseguidor também cruza a fronteira”²³². O “programa de reassentamento” no Brasil já aparecia em 2002 com a recepção de refugiados do Afeganistão e da Colômbia.²³³

Complementarmente, em 2010, firmou-se no Brasil, por virtude dos trabalhos de celebração de 60 anos do ACNUR, a *Declaração de Brasília*, resolvendo 12 pontos a fim de reafirmar a necessidade de se buscar soluções duradouras dentro do Plano de Ação do México de 2004. Reiterava-se, sobretudo, o caráter complementar e solidário de proteção aos refugiados no continente americano, assinando a Declaração os governos da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, e a República Bolivariana da Venezuela.²³⁴

Mas foi por oportunidade da comemoração de Cartagena +30, no ano de 2014, que se firmou o *Plano de Ação do Brasil* e a *Declaração do Brasil*, com grandes avanços no tema a nível regional, se destacando o compromisso de se erradicar a apatridia até 2024. Houve grande fomento pelo ACNUR, principalmente por se reconhecer novos desafios na temática dos refugiados.

²³⁰ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. P. 108.

²³¹ Cf. 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 29.

²³² 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. P. 25.

²³³ Cf. JUBILUT, Líliliana Lyra. A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

²³⁴ ACNUR. *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano*. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1>. Acesso em 13 de agosto de 2016.

A Declaração e o Plano de Ação do Brasil reconhecem novas realidades na América Latina e no Caribe que forçam pessoas a fugir de seus países em busca de proteção. Como respostas a estas necessidades, os países desenharam novas estratégias para fortalecer as oportunidades de integração local, reassentamento, repatriação voluntária e programas de mobilidade laboral, garantindo direitos para refugiados e outros deslocados.²³⁵

Estes instrumentos foram resultado de quatro reuniões anteriores, com intensa discussão até sua formação: em 9 e 10 de julho de 2014 houve a Consulta sub-regional da América Central na Nicarágua; em 10 e 11 de julho do mesmo ano, a Consulta sub-regional Mesoamericana na Nicarágua; em 10 e 11 de setembro de 2014, a Consulta sub-regional do Caribe nas Ilhas Cayman; e nos dias 2 e 3 de dezembro de 2014, uma Reunião ministerial entre o governo do Brasil e o ACNUR em Brasília.

A Declaração do Brasil adotada em 3 de dezembro de 2014 foi considerada como “*Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe* (grifo original)”²³⁶, e teve por objetivo reiterar a experiência e os avanços vivenciados regionalmente desde a Declaração de Cartagena de 1984, passando pela Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994 e a Declaração e Plano de Ação do México de 2004. A declaração apresenta os fundamentos do Plano de Ação.

O Plano de Ação do Brasil de 2014 tem por objetivo estabelecer “Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Duradouras para as Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe em um Marco de Cooperação e Solidariedade”²³⁷.

Através de oito capítulos estabelece as intenções regionais para a temática dos refugiados, deslocados e apátridas. Cuida, respectivamente, sobre: 1) a situação das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe; 2) a proteção internacional das pessoas refugiadas e solicitantes de asilo (Programa “Asilo de Qualidade”, Programa “Fronteiras Solidárias e Seguras”); 3) soluções

²³⁵ ACNUR. *Cartagena+30: países da América Latina e o Caribe adotam Plano de Ação comum*. Disponível em < <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/cartagena30-paises-da-america-latina-e-o-caribe-adotam-plano-de-acao-comum/>>. Acesso em 13 de agosto de 2016.

²³⁶ ACNUR. *Declaração do Brasil*. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/-BDL/2014/9866.pdf>> Acesso em 13 de agosto de 2016.

²³⁷ ACNUR. *Plano de Ação do Brasil*. Disponível <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/-BDL/2014/9870.pdf>> Acesso em 13 de agosto de 2016.

integrals, complementares e sustentáveis (Programa “Repatriação Voluntária”, Programa “Integração Local”, Programa “Reassentamento Solidário”, Programa “Mobilidade Laboral”); 4) solidariedade com o triângulo norte da América Central na busca e implementação de soluções duradouras (Programa “Observatório de Direitos Humanos para o Deslocamento, Programa Prevenção”, Programa “Trânsito Digno e Seguro”); 5) solidariedade regional com o Caribe para uma resposta integral de proteção internacional e soluções duradouras (“Programa Solidariedade com o Caribe”); 6) Apatridia (“Programa Erradicação da Apatridia”); 7) cooperação regional; 8) implementação e acompanhamento.

O plano estabelece tendências que serão implementadas na próxima década na América Latina e no Caribe, tal qual do “trânsito seguro”, a fim de diminuir a atuação de crime organizado relativo ao tráfico de pessoas, principalmente aquelas em situação de ainda maior vulnerabilidade, como mulheres e crianças, o observatório de direitos humanos para o caso de deslocados, com enfoque sobre as novas formas de deslocamento e suas razões, em questões emergenciais, e principalmente das soluções para o tema dos refugiados, de maneira sustentável, ou seja, através da repatriação, integração ou reassentamento, inclusive orientado para locais onde existem formas de labor remunerado (Programa “Mobilidade Laboral”). No Brasil, o tema da integração local tem ganhado bastante visibilidade, principalmente com relação às novas formas de deslocamento e a necessidade de políticas públicas²³⁸ que não causem uma forma de devolução indireta.

Observa-se, sobretudo, a responsabilidade e o alto nível teórico envolvido na temática por grandes profissionais à frente na proteção dos refugiados, e com intensa e proveitosa participação do ACNUR. Participação esta também através de programas em Universidades, como o projeto desenvolvido no âmbito da Universidade Federal do Paraná, através da Cátedra Sérgio Vieira de Mello²³⁹.

²³⁸ Para mais, ver MILESI, Rosita. CARLET, Flavia. Refugiados e Políticas Públicas. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

²³⁹ ACNUR. Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/>>. Acesso em 29 de outubro de 2016.

CONCLUSÃO

O Brasil tem construído importante experiência na proteção dos refugiados em território nacional, o que também se reflete regionalmente, e reafirmando a necessidade de constantemente se fazer evoluir a teoria e a prática no tema do refúgio. Organismos internacionais de relevante importância, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (*UNHCR*), e também entidades nacionais, como o Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH, e na sua composição o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – têm elaborado estratégias para apresentar soluções duradouras à questão do refúgio e firmando a respectiva resposta funcional do sistema protetivo, sempre preservando direitos e representando um novo horizonte para milhões de deslocados.

Tais direitos ganham ainda mais expressividade se observados juntos ao legado histórico constituído em mais de 30 anos após a Declaração de Cartagena, ou de ainda mais tempo se considerada a construção normativa na comunidade internacional desde a Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967, resultando em importantes instrumentos para a proteção dos refugiados de forma específica, mas também reafirmando a importância dos direitos humanos em geral (de forma complementar, as áreas do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário), como recentemente demonstrado através da Declaração e Plano de Ação Comum do Brasil, adotado em 2014.

Neste cenário, fatos recentes como a migração haitiana para o Brasil (e a teoria da via complementar do visto humanitário, com acordo já renovado entre o Brasil e o Haiti, através do CNIg, neste ano), a facilitação burocrática para o caso Sírio (Res. Normativa 17/2013 e 20/2015 do CONARE), ou a teorização da iminência cada vez maior das migrações forçadas por motivos climáticos ou dos “refugiados ambientais”, realçam o debate sobre as novas formas de migração involuntária e uma resposta funcional do sistema jurídico.

Imperiosa se torna a análise crítica sobre fatores decisivos em nosso debate: o conjunto das relações internacionais demarcadas pelo efeito de uma globalização também no campo jurídico, dependente de políticas soberanas, mas funcionais, entre os Estados, e alguns pressupostos teóricos que representam o instituto do refúgio e a forma interiorizada pelo Brasil na partir da Lei Federal 9.474 de 1997.

Nesta ótica, sem esgotar o tema maior do refúgio apenas com este trabalho, por ser tão esse tema complexo e atual, se apresentaram importantes perspectivas críticas perpassando desde o procedimento administrativo para a solicitação de refúgio, da elegibilidade para tal *status*, ou seja, das cláusulas inclusivas, excludentes, de perda ou da cessação da condição, a ulteriores soluções legislativas e de cooperação técnica, mesmo regional, que têm sido estudadas sobre a temática, de modo que representem a possibilidade de se constituir novos e sempre atualizados sistemas jurídicos, iluminados no Brasil por nossa Constituição e por isto vocacionados à realização dos direitos da pessoa humana.

Não haveria outra postura a se adotar, mas a do enfrentamento crítico, pois é dela que dependem atualmente milhões, e possivelmente no futuro bilhões, de vidas em situação de refúgio.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. *Cartagena+30: países da América Latina e o Caribe adotam Plano de Ação comum*. Disponível em < <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/cartagena30-paises-da-america-latina-e-o-caribe-adotam-plano-de-acao-comum/>>. Acesso em 13 de agosto de 2016.
- _____. *Cátedra Sérgio Vieira de Mello*. Disponível em < <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/>>. Acesso em 29 de outubro de 2016
- _____. *Declaração do Brasil*. Disponível em < <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/-BDL/2014/9866.pdf>> Acesso em 13 de agosto de 2016.
- _____. *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano*. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1>. Acesso em 13 de agosto de 2016.
- _____. *Deslocados Internos. Fugindo em sua própria terra*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>. Acesso em 25 de julho de 2016.
- _____. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília: Servidérias Comunicação, 2010.
- _____. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. ACNUR: Brasil, 2004. Disponível em < http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1>. Acesso em 30 de julho de 2016.
- _____. *Refugiados Sírios já passam dos 4 milhões. 9 de julho de 2015*. Disponível em < <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-refugiados-sirios-ja-passam-dos-4-milhoes/>> Acesso em 17 de agosto de 2016.
- _____. *Reunião de Especialistas. O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional. Resumo de Conclusões*. Prato, Itália: 27-28 de maio de 2010. Disponível em < http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional>. Acesso em 01 de maio de 2016.
- _____. *O que é a apatridia?* Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/o-que-e-a-apatridia/>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.
- _____. *Plano de Ação do Brasil*. Disponível < <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/-BDL/2014/9870.pdf>> Acesso em 13 de agosto de 2016.

- ALARCÓN, Pietro de Jesús Iora. Valores constitucionais e Lei 9.474 de 1997. Reflexões sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade como fundamentos constitucionais e proteção dos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Afonso Virgílio da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.
- ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. BACK, Alessandra. A disciplina dos refugiados políticos nos ordenamentos jurídicos da América Latina e do Brasil: Desafios e Perspectivas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014.
- _____. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.
- BBC PORTUGUESE. Luís Guilherme Barrocho e Camilla Costa. *Brasil acolhe mais sírios que países na rota europeia de refugiados*. BBC Brasil em Londres e em São Paulo. 9 de setembro de 2015 Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_si_rios_comparacao_internacional_lgb>. Acesso em 14 de novembro de 2015.
- BBC Internacional. *Sete perguntas para entender a origem da guerra Síria e o que está acontecendo no país*. 27 de setembro de 2016. Disponível em <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37472074>>. Acesso em 29 de outubro de 2016.
- BETTS, Alexander. *Survival Migration: A New Protection Framework*. Global Governance, 16, 2010. P. 361.
- BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Working Paper nº 34. March, 2001. Disponível em <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3ae6a0d00.pdf>. Acesso em 27 de agosto de 2016
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 16 de julho de 2016.
- _____. *Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em 16 de julho de 2016.

- _____. *Lei 9474/97.* Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em 30 de julho de 2016.
- _____. Ministério da Justiça e Cidadania – Governo Federal. *Entenda as diferenças entre refugio e asilo.* Disponível em <http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em 16 de julho de 2016.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. PEYTRIGNET, Gérard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direitos humanitário e direito dos refugiados.* San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.
- 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 (org.). *Direitos Humanos e Refugiados.* Dourados: Ed. UFGD, 2012.
- _____. COLLAR, Janaina Matheus. Reflexões sobre a questão racial e refúgio no sistema brasileiro. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados.* Dourados: Ed. UFGD, 2012.
- CARVALHO, Salo de. *Como não se faz um trabalho de conclusão.* 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro.* São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011
- CORRÊA, Mariana Almeida Silveira et al. Migração por Sobrevivência: soluções brasileiras. *Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana*, Brasília, n.44, jan/jun. 2015.
- Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Cartilha Referência. *Reforzar la protección. De la población civil em conflictos armados y em otras situaciones de violència.* Suíça: maio de 2009.
- Confederação Nacional das Instituições Financeiras. *Poder Executivo: Conselho Nacional da Imigração disponibiliza minuta de Decreto que Institui a Política Nacional de Migrações.* 12 de maio de 2016. Disponível em <
<http://www.cnf.org.br/noticia/-/blogs/poder-executivo-conselho-nacional-de-imigracao-disponibiliza-minuta-de-decreto-que-institui-a-politica-nacional-de-migracoes>>. Acesso em 09 de agosto de 2016.
- DEFOURMANTELLE, Anne. DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar de hospitalidade.* Tradução de Antonio Romane. Revisão Técnica de Paulo Ottoni. São Paulo: Escuta, 2003.

- DESCARTES, René. *Discurso do Método*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 2ª Ed. Coleção a Obra-Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- DIAS, Valéria. *Globalização afeta poder estatal, mas não representa o fim dos Estados*. São Paulo: Faculdade de Direito da USP. Disponível em <http://www.usp.br/agen/repgs/2005/pags/236.htm>. Acesso em 12 de maio de 2012.
- FACHIN, Melina Girardi. PIOVESAN, Flávia (orgs.). *Direitos Humanos na Ordem Contemporânea. Proteção Nacional, Regional e Global*. Volume V. Curitiba: Juruá, 2012.
- FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Haitianos e Sírios: Lições de Quando o Direito Internacional vai às Ruas. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) Coleção *Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá Editora, 2014.
- _____. BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: nota sobre os acontecimentos recentes. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016.
- _____. RAMINA, Larissa (orgs.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz. Volume III*. Curitiba: Juruá, 2014.
- FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução Teórica à História do Direito*. Curitiba: Juruá, 2012.
- GEDIEL, José Antônio Peres. SILVA, Eduardo Faria. TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (orgs.). *Direitos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014.
- _____. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.
- _____. CASAGRANDE, Melissa Martins. KRAMER, Josiane Caldas. Universidade e Hospitalidade. Uma introdução ou mais um esforço! In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.
- GUERRA MARTINS, Ana Maria (orgs.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005.
- GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos de Encontro. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.
- _____. O caso dos Haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011.

- _____. TRABAZO, Raquel. O projeto de Lei no Senado nº 236/2012 e o retorno do direito penal do autor: crítica ao título XV sobre crimes relativos a estrangeiros. In: GEDIEL, José Antônio Peres. SILVA, Eduardo Faria. TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (orgs.). *Direitos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014.
- HART, Hebert L. A. *O Conceito de Direito*. 3 ed. Tradução A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.
- HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011.
- IOM – International Organization for Migration. *Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence*. Geneva: IOM, 2009
- JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007.
- _____. A judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011
- _____. A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011.
- MACHADO, Igor José de Renó. Imobilizações da diferença e os fantasmas de controle: reflexões sobre a produção legislativa recente sobre os imigrantes no Brasil. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.
- MARCOLINI, Adriana. As perspectivas para os Refugiados no Século XXI. In: MILESI, Rosita. *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: Edições Loyola, 2003.
- MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado. In: GUERRA MARTINS, Ana Maria (org.). *Estudos de Direito Europeu e Internacional de Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005.
- MELLO, Tanya Kristyane Kozicki de. Os Refugiados, As Mudanças Climáticas e o Goofus Bird: Quando Já Não Se Pode Voltar Trás. In: FACHIN, Melina Girardi. PIOVESAN, Flávia (orgs.). *Direitos Humanos na Ordem Contemporânea. Proteção Nacional. Regional e Global*. Volume V. Curitiba: Juruá, 2012.

MILESI, Rosita. *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: Edições Loyola, 2003.

_____. CARLET, Flavia. Refugiados e Políticas Públicas. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

MOREIRA, Julia Bertino. Direito Internacional dos refugiados e a legislação brasileira. In: FRIEDRICH, Tatyana Scheila. RAMINA, Larissa (orgs.) *Coleção Direito Internacional Multifacetado. Direito Humanos, Guerra e Paz*. Volume III. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

MURILLO, Juan Carlos. *Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a Proteção Internacional dos Refugiados*. Traduzido por Pedro Maia Soares. SUR, ano 6, n. 10, jun 2009.

OEA. *Declaração de Cartagena de 1984*. Tradução do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em 23 de julho de 2016.

OEA. *Declaração de São José da Costa Rica sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994*. Tradução pelo ACNUR. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=592&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1>. Acesso em 25 de julho de 2016.

OLIVEIRA, Márcio de. Imigrantes Haitianos no Estado do Paraná em 2015. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

ONU. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969*. Tradução da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Organização dos Estados Americanos. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 23 de julho de 2016.

ONU. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Tradução do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 23 de julho de 2016.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Tradução do Office of the High Commissioner, United Nations Human Rights. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2016.

- PAULA, Bruna Vieira de. *O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados*. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. Fortaleza: IBDH, ano 7, 2014. P. 51-67.
- PEÑA, Efrain. Derechos Humanos Del Migrantes Climático: ¿Como garantizarlos? ¿Es posible? In: GEDIEL, José Antônio Peres. SILVA, Eduardo Faria. TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (orgs.). *Direitos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014.
- PENTINAT, Susana Borràs. Refugiados Ambientales: El Nuevo Desafío Del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Revista de Derecho. Tarragona, v. XIX, nº2, p. 85-108, dez. 2006.
- PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito de “refugiado ambiental”. In: RAMOS, André de Carvalho Ramos. RODRIGUES, Gilberto. ASSIS DE ALMEIDA, Guilherme (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.
- PINTO, Sónia Reis. *A Migração de Haitianos para o Brasil e os Usos da Razão Humanitária*. 2014. Mestrado. Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa, 2014.
- PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Prefácio. Curitiba: Kairós Edições, 2016.
- RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011.
- _____. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011.
- RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca do reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. 150 f. Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.
- RODRIGUES, Viviane Mozine. SILVA, Cesar Augusto Silva da. Refugiados: os sistemas internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012.
- SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O direito Internacional dos Refugiados: características e desenvolvimento na América Latina. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (ed.). *A proteção dos Direitos Humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras*. San José: IIDH: Instituto Friedrich Naumann-Stiftung: Brasília, 1992.
- SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

- _____. MORO, Marcos Caio Lopes. *Imigração Haitiana e o Brasil: considerações sobre a negativa de caracterização do refúgio*. Revista Videre – Dourados, v. 06, n. 11, p. 16-33, jan./jul. 2014.
- SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011
- THOMAZ, Omar Ribeiro. *O terremoto no Haiti, o mundo dos brancos e o Lougawou*. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, 2010.
- UBER, Francielle. O estado Diante da Questão dos Refugiados. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012.
- VESCOVI, Thaiz da Silva. Refugiados ambientais decorrentes do impacto do material nuclear atômico no ecossistema: o caso de Fukushima. In: RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011.