

25 ANOS DA LEI BRASILEIRA DE REFÚGIO



perspectivas e desafios



ORGANIZADORES

André de Carvalho Ramos
Carolina de Abreu Batista Claro
Gilberto M. A. Rodrigues
Guilherme Assis de Almeida

25 ANOS DA LEI BRASILEIRA DE REFÚGIO



perspectivas e desafios _____



ORGANIZADORES

André de Carvalho Ramos
Carolina de Abreu Batista Claro
Gilberto M. A. Rodrigues
Guilherme Assis de Almeida

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 6

PREFÁCIO 12

1

ASPECTOS CONCEITUAIS E FUNDAMENTOS DA LEI BRASILEIRA DE REFÚGIO

**O princípio do *non
refoulement* absoluto e
a segurança nacional**

André de Carvalho Ramos 16

**A Lei 9.474/1997 e a integração local
de pessoas refugiadas no Brasil**

Gilberto M. A. Rodrigues 32

**A definição ampliada de refugiado e a
questão do refúgio no Antropoceno:
considerações introdutórias**

Guilherme Assis de Almeida 39

**O princípio da humanidade no
direito internacional das pessoas
refugiadas e sua aplicação a partir
da Lei Brasileira de Refúgio**

Carolina de Abreu Batista Claro 51

**25 anos da Lei 9.474/1997: uma leitura
da lei brasileira à luz de legislações
nacionais latino-americanas**

André de Lima Madureira
William Torres Laureano da Rosa 59

*As opiniões expressadas neste livro são dos autores e das autoras e não representam necessariamente as do ACNUR.

2

ASPECTOS DA APLICABILIDADE EM SENTIDO AMPLO DA LEI BRASILEIRA DE REFÚGIO

Eco refugiados e o regime jurídico global do refúgio

Elaudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro 76

Desafio do reconhecimento na política de refúgio brasileira

Giuliana Redin 92

A importância da utilização dos estudos de país de origem para a defesa: reflexões sobre o conceito de *safe countries* e o caso do Brasil

*Ilana Szabó
Gustavo Zortéa da Silva
João Freitas de Castro Chaves* 105

Seria o Brasil um arquipélago em relação ao refúgio no mundo contemporâneo?

*João Carlos Jarochinski Silva
Melissa Martins Casagrande* 120

As necessidades socialmente percebidas e a população refugiada: contornos do conceito da dignidade humana

*Rosana Baeninger
Luís Renato Vedovato* 128

O legado de Cartagena na lei brasileira de refúgio: uma reflexão sobre a interpretação e os limites da definição de refugiado

Helisane Mahlke 138

3

ASPECTOS DA APLICABILIDADE EM SENTIDO ESTRITO DA LEI BRASILEIRA DE REFÚGIO

O papel da sociedade civil na proteção e garantia dos direitos humanos dos refugiados durante a pandemia de Covid-19

*Patricia Grazziotin Noschang
Micheli Piucco* 152

Desterro, vulnerabilidade, direitos humanos e acolhimento: a opção brasileira

João Alberto Alves Amorim 165

Pessoas LGBTQIA+ solicitantes de refúgio e refugiadas: reconhecimento e políticas públicas de proteção e acolhimento

*Henrique da Silveira Zanin
Antonio Rodrigues de Freitas Júnior* 183

A marginalidade da Lei do Refúgio no debate público local sobre a crise de deslocados venezuelanos em Roraima

Fernando César Costa Xavier 203

Os 25 anos da Lei 9474 e o direito à reunião familiar no Brasil

Patrícia Nabuco Martuscelli 214

APRESENTAÇÃO

ORGANIZADORES

André de Carvalho Ramos

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco). Professor Titular de Pós-Graduação *Stricto Sensu* e Coordenador de Mestrado da Unialfa. Doutor e Livre-Docente em direito internacional (USP). Procurador Regional da República. Foi o primeiro Secretário de Direitos Humanos da Procuradoria-Geral da República (2017-2019). É representante do Ministério Público Federal (2021-2022), na qualidade de observador, no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). É Coordenador Nacional do Grupo de Trabalho “Migração e Refúgio” da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (MPF). Membro da Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP). Membro da Sociedade Brasileira de direito internacional (SBDI). Membro e Diretor do Ramo brasileiro da International Law Association (ILA).

Carolina de Abreu Batista Claro

Professora Adjunta de Direito Internacional no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Doutora em Direito Internacional (USP), Mestre em Desenvolvimento Sustentável (UnB), com estágio pós-doutoral em Relações Internacionais (UnB). É Coordenadora Adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Deslocados Ambientais da Universidade Estadual da Paraíba (NEPDA/UEPB), integrante da Rede Acadêmica Latino-americana sobre Direito e Integração das Pessoas Refugiadas (Rede LAREF), advogada *pro bono* para solicitantes de refúgio, pessoas refugiadas, apátridas e migrantes indocumentadas e consultora em legislação e políticas migratórias para governos, organismos internacionais, institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil.

Gilberto M. A. Rodrigues

Professor Associado da Universidade Federal do ABC (UFABC), onde atua na graduação e na pós-graduação em Relações Internacionais. Membro da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM-UFABC) e da Rede Latino-Americana de Proteção e Integração das Pessoas Refugiadas (Red LAREF). Foi professor visitante na Universidade Nacional de Rosário (Programa AUGM), Argentina, e pesquisador visitante na Universidade de Duisburg-Essen (Capes-Print), Alemanha, na American University, Washington, DC, e Universidade de Notre Dame (Fulbright), EUA.

Guilherme Assis de Almeida

Professor Associado do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP. Foi Secretário Adjunto de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (2015-2016) e consultor jurídico do ACNUR (1998-1999).

A Lei de Refúgio Brasileira (Lei nº 9.474/1997) representa a *pedra fundamental* da proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no país. Baseada na Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e no Protocolo à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1967), a lei se insere no marco da Constituição Brasileira de 1988, na redemocratização político-jurídica do país e re-flete, ainda, o fortalecimento do multilateralismo no plano internacional e a aprovação dos tratados internacionais de direitos humanos da década de 1990.

A Convenção de 1951 foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e o Protocolo de 1967 foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Já na década de 1970, pessoas perseguidas politicamente pelos regimes de exceção da América Latina buscavam o Brasil e passaram a receber assistência da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo, não obstante a inexistência, até então, de procedimentos para fazerem valer a Convenção de 1951 no país. Tais procedimentos passaram a existir formalmente a partir da Portaria Interministerial 9.394, de 29 de julho de 1991, mesmo que de maneira ainda limitada.

Diante da lacuna de regulamentação jurídica sobre o conteúdo protetivo da Convenção de 1951 e mediante importante papel da sociedade civil e do ACNUR na defesa da construção legislativa sobre o tema, a Lei nº 9.474/1997 foi promulgada como importante marco de direitos humanos de pessoas refugiadas e solicitantes da condição de refúgio em consonância com a Constituição de 1988. Pode-se dizer que a expectativa e a importância político-jurídica da Lei de Refúgio Brasileira se equiparam à da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que substituiu o então Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e alterou as próprias premissas pelas quais o não nacional era percebido no país.

Se a Lei de Migração teve o condão de alterar a visão normativa da pessoa migrante como potencial ameaça à segurança e aos interesses nacionais (como no então Estatuto do Estrangeiro), a Lei de Refúgio veio a suprir brecha jurídica e, mais do que isso, inovou em aspectos importantes em relação ao próprio instituto do refúgio. A lei brasileira teve, então, o papel de internalizar a Convenção de 1951 no ordenamento jurídico brasileiro, assim como de operacionalizar a proteção internacional de refúgio no país por meio do estabelecimento de procedimentos administrativos responsáveis pelo reconhecimento da condição de pessoas refugiadas (RSD para *refugee status determination*, em inglês).

Para tanto, a Lei criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão colegiado interministerial que conta com representação da sociedade civil atuante no tema de refúgio e do ACNUR. A importância da Lei nº 9.474/1997 também reside na ampliação (em relação à Convenção de 1951) da definição de pessoa refugiada a partir da Declaração de Cartagena (1984), cujo papel é incontestável na formalização da proteção jurídica ampliada para pessoas refugiadas na América Latina e com importantes reflexos no instituto do refúgio como um todo.

Se os 15 primeiros anos de vigência da Lei Brasileira de Refúgio viram um cenário em que as solicitações de refúgio no país eram relativamente previsíveis em termos de país de origem, situações geradoras de fundado temor de perseguição e no quantitativo de solicitantes e pessoas reconhecidas, o mesmo não se aplicou aos 10 anos seguintes. Com a imigração haitiana, iniciou-se uma fase de maior incerteza e relativização na aplicação da definição ampliada de refúgio, bem como a constatação de que as políticas públicas não atendiam a população refugiada no país.

O governo brasileiro demorou a adotar uma postura protetiva ativa no caso haitiano e igualmente no início do caso venezuelano, ao passo em que prontamente editou normativas específicas para vítimas da Guerra na Síria e utilizou do expediente de vistos por acolhida humanitária da Lei de Migração para facilitar o trânsito internacional de pessoas provenientes do Afeganistão e da Ucrânia. A cooperação com organismos internacionais e organizações da sociedade civil a partir do estabelecimento da Operação Acolhida pelo governo brasileiro, no estado de Roraima, próxima da fronteira com a Venezuela, foi finalmente percebida como alternativa viável para suprir as lacunas de políticas públicas para pessoas migrantes e refugiadas no país, ainda que sujeita a diversas críticas, sobretudo por seu caráter militarizado.

Ademais, os órgãos auxiliares da justiça e as instituições da sociedade civil organizada, sobretudo as de cunho religioso que prestam atendimento jurídico e assistencial aos solicitantes de refúgio, têm-se mostrado fundamentais no monitoramento das possíveis violações de direitos humanos de solicitantes e de refugiados já reconhecidos. A judicialização das migrações e do refúgio, antes bastante escassa, passou a protagonizar a demanda pela efetividade dos direitos dispostos na Lei de Refúgio, na Constituição Federal e na legislação brasileira amplamente considerada.

Nesses 25 anos de existência da Lei Brasileira de Refúgio, muitos desafios têm sido impostos à prática da proteção internacional consagrada na legislação brasileira e nos tratados internacionais em vigor no Brasil, motivo pelo qual se faz premente a formação de profissionais que saibam operacionalizar a Lei nº 9.474/1997, bem como atuar na consagração dos aspectos fundamentais dessa lei nas diversas áreas do conhecimento.

Por isso, a presente obra tem como objetivo contribuir para a análise do conteúdo e da aplicabilidade da Lei nº 9.474/1997, tendo sido dividida em três partes, a saber: a Parte I tratará dos aspectos conceituais e dos fundamentos da Lei Brasileira de Refúgio; a Parte II discutirá a aplicabilidade em sentido amplo da Lei nº 9.474/1997; e a Parte III analisará a aplicabilidade em sentido estrito da referida Lei.

1 Na **Parte I**, a obra se inicia com análise de **André de Carvalho Ramos** sobre a ameaça ao princípio do *non-refoulement* representada pela edição da Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em artigo intitulado “O princípio do *non-refoulement* absoluto e a segurança nacional”. O autor distingue o princípio do *non-refoulement* mitigado, segundo o qual a não devolução é excetuada

para pessoas consideradas perigosas para o país, do *princípio do non-refoulement absoluto*, que não comporta tal excepcionalidade, para então discutir a identificação e abrangência de “pessoas perigosas” contida na Portaria nº 770 de 2019.

Em seguida, **Gilberto M. A. Rodrigues**, em artigo intitulado “A Lei 9.474/1997 e a integração local de pessoas refugiadas no Brasil”, discorre sobre a integração local no instituto do refúgio para identificar sua previsão na legislação brasileira desde a concepção da Lei de Refúgio, passando pela postura do CONARE em não regulamentar esse importante assunto de sua competência para, então, discutir como a integração local se dá na prática política e social do país, bem como os desafios que o tema enfrenta.

Em “A definição ampliada de refugiado e a questão do refúgio no Antropoceno: considerações introdutórias”, **Guilherme Assis de Almeida** traz interessante relato pessoal sobre o início da vigência da Lei de Refúgio, quando ele atuou na qualidade de consultor jurídico do ACNUR e acompanhou o início das atividades do CONARE. O autor também reflete sobre o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, presente na definição ampliada de refúgio da legislação brasileira e atualmente aplicado para as pessoas provenientes da Venezuela, além de discutir sobre os refugiados climáticos do Antropoceno.

Carolina de Abreu Batista Claro, em artigo intitulado “O princípio da humanidade no direito internacional das pessoas refugiadas e sua aplicação a partir da lei brasileira de Refúgio” discute sobre os fundamentos do princípio da humanidade aplicados ao instituto do refúgio e formalmente inseridos na Lei nº 9.474/1997 com vistas a identificar sua prática na atuação recente do CONARE, bem como na Operação Acolhida e nas políticas públicas brasileiras.

Para fechar a primeira parte desta obra, **André de Lima Madureira e William Torres Laureano da Rosa** – no artigo “25 anos da Lei 9.474/1997: uma leitura da lei brasileira à luz de legislações nacionais latino-americanas” – analisam a importância do marco legal brasileiro de refúgio *vis-à-vis* as leis a ela equivalentes da Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru, a fim de identificar perspectivas comuns e possibilidades de aprimoramento da normativa brasileira sobre refúgio. Os autores notam que a Lei Brasileira de Refúgio foi precursora e utilizada como base para a elaboração e a prática das demais leis de refúgio na América Latina.

2

A **Parte II** se inicia com artigo de **Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro** intitulado “Eco refugiados e o regime jurídico global do refúgio”, em que a autora defende a proteção da categoria de eco refugiados por meio da interpretação conforme os direitos humanos pela Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e também pela legislação brasileira de refúgio.

Por sua vez, **Giuliana Redin**, em artigo intitulado “Desafio do reconhecimento na política de refúgio brasileiro”, aborda o tema do reconhecimento do *status* migratório, em um contexto de forte carga de securitização que recai sobre as migrações,

como controle, justificativa de ingresso e condições de permanência, em certa medida ainda muito presente na Política de Estado brasileira tanto para o refúgio, quanto para migrações.

Ilana Szabó, Gustavo Zortéa da Silva e João Freitas de Castro Chaves analisam, em artigo intitulado “A importância da utilização dos estudos de país de origem para a defesa: reflexões sobre o conceito de *safe countries* e o caso do Brasil”, os estudos de país de origem ou EPOs na atuação em defesas individuais da Defensoria Pública da União (DPU) perante o CONARE, especialmente para o questionamento de argumentos sobre países de origem seguros ou *safe countries of origin*.

Por seu turno, **João Carlos Jarochinski Silva e Melissa Martins Casagrande**, em artigo intitulado “Seria o Brasil um arquipélago em relação ao refúgio no mundo contemporâneo”, sustentam que a lei do refúgio não é suficiente para apontar o Brasil como um arquipélago em termos de acolhimento e compromisso com a temática, pois há pontos sensíveis que devem ser observados para que se consiga ultrapassar uma lógica apenas numérica, que aponta o Brasil como um país que contraria a realidade mundial e aumenta a recepção de pessoas refugiadas.

Já **Rosana Baeninger e Luís Renato Vedovato**, em artigo intitulado “As necessidades socialmente percebidas e a população refugiada: contornos do conceito da dignidade humana”, estudam a vulnerabilidade da pessoa em deslocamento com um dado fundamental para construção de caminhos para ouvir tais indivíduos, traçando conexões entre a Abordagem Consensual como metodologia adequada para definição e mensuração da pobreza e a aplicação do direito, visando a erradicação das privações e vulnerabilidades da população em situação de refúgio como forma de garantia da dignidade humana.

Finalizando a Parte II desta obra, **Helisane Mahlke**, em artigo intitulado “O legado de Cartagena na lei brasileira de refúgio: uma reflexão sobre a interpretação e os limites da definição de refugiado” aborda as diversas facetas da contribuição da Declaração de Cartagena de 1984 para a construção do conceito de refugiado no Estatuto Nacional para Refugiados.

3

Iniciando a **Parte III** da presente coletânea (sobre aspectos da aplicabilidade em sentido estrito da Lei brasileira de Refúgio), **Patricia Grazziotin Noschang e Micheli Piucco** analisam, em artigo intitulado “O papel da sociedade civil na proteção e garantia dos direitos humanos dos refugiados durante a pandemia de COVID-19”, as dificuldades de regularização documental dos refugiados frente à pandemia do COVID-19 no Brasil, destacando a atuação protagonista da sociedade civil como forma de garantir a efetivação dos direitos humanos dos migrantes e refugiados.

Por sua vez, **João Alberto Alves Amorim**, em artigo intitulado “Desterro, Vulnerabilidade, Direitos Humanos E Acolhimento: A Opção Brasileira” aborda os impactos emocionais do deslocamento forçado, ponto crucial a ser cuidado quando se trata de acolher refugiados e deslocados internos, e de que modo essa questão

está colocada no ordenamento brasileiro. Usa, como ponto de partida, a frase impactante a qual salienta que “[o] exílio nos compele estranhamente a pensar sobre ele, mas é terrível de experienciar”.

Henrique da Silveira Zanin e Antonio Rodrigues de Freitas Júnior, em artigo intitulado “Pessoas LGBTQIA+ solicitantes de refúgio e refugiadas: reconhecimento e políticas públicas de proteção e acolhimento”, pautam o tema do refúgio causado ou motivado por orientação sexual ou identidade de gênero, resultando em análise sobre a existência de debates e proposições interseccionais e sobre a vulnerabilidade dos solicitantes de refúgio e refugiados LGBTQIA+.

Por seu turno, **Fernando César Costa Xavier**, em artigo intitulado “A marginalidade da lei do refúgio no debate público local sobre a crise de deslocados venezuelanos em Roraima”, analisa o que denomina de “eclipse” da Lei de Refúgio pela nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/17) na visão local sobre o fluxo recente de refugiados venezuelanos.

Finalizando esta coletânea, **Patrícia Nabuco Martuscelli**, em seu artigo intitulado “Os 25 anos da Lei 9474 e o direito à reunião familiar no Brasil”, analisa a consolidação do direito à reunião familiar para refugiados no Brasil nos 25 anos da Lei 9474/1997 considerando os três aspectos: a) como o Brasil reconheceu o direito à reunião familiar para refugiados em sua normativa, b) como o país define família e, por fim, c) como o processo de reunião familiar foi mudando nos últimos 25 anos.

Pela diversidade dos temas expostos aqui, percebe-se a importância do envolvimento da pesquisa acadêmica em prol da concretização do acolhimento e do tratamento digno à mobilidade internacional humana, em especial no que tange ao debate da Lei brasileira do Refúgio.

Boa leitura!

PREFÁCIO

Editada em 22 de julho de 1997, a Lei 9.474 colocou o Brasil em uma posição de vanguarda na proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas, solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e apátridas na América Latina. No marco de seus 25 anos de existência, ela ainda é atualmente uma peça-chave do arcabouço jurídico para a proteção internacional das pessoas que buscam asilo no território brasileiro.

À luz do Artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), que reconhece o direito das pessoas de buscar asilo contra perseguição em outros países, a Lei 9.474, ao definir os mecanismos para a implementação da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951), consolidou a proteção que o Brasil já brindava às pessoas refugiadas desde a metade do século XX. Nesse sentido, a Lei 9.474 foi um marco na trajetória de comprometimento do Brasil com a temática dos direitos humanos. Trata-se da primeira lei doméstica a implementar um tratado de direitos humanos no Brasil e a primeira norma brasileira a fazer expressa referência à DUDH, impondo que seja utilizada como referencial ético na sua implementação (art. 48).

A Lei 9.474 replicou a definição clássica de refugiado estabelecida na Convenção de 1951 e acolheu também a definição ampliada, sob a inspiração da Declaração de Cartagena de 1984, sendo o Brasil o primeiro país na América Latina a adotar a “grave e generalizada violação de direitos humanos” como critério para o reconhecimento do *status* de refugiado em uma lei doméstica.

Para além da definição de pessoa refugiada, a Lei 9.474 foi capaz de implementar as principais diretrizes da Convenção de 1951, com destaque para o princípio angular da não devolução – conhecido como *non-refoulement* –, segundo o qual pessoas refugiadas e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado não podem ser enviadas a nenhum país ou território onde sua vida ou sua liberdade estejam ameaçadas em virtude de sua raça, de sua religião, de sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou de suas opiniões políticas.

Além disso, a lei brasileira também consagrou a proibição de expulsão, extradição ou deportação, o direito a exercer trabalho regular e remunerado, o acesso à educação e saúde públicas e assistência social, a liberdade de movimento, a garantia do princípio da unidade familiar e a não criminalização por entrada irregular.

O instrumento normativo prevê ainda importante ferramenta para a integração local das pessoas refugiadas, na medida em que prevê que a condição de refugiado deve ser levada em consideração quando da necessidade de apresentação de

documentos emitidos pelo país de origem ou suas representações diplomáticas e consulares, permitindo-se a dispensa de apresentação desses documentos (art. 43).

Não obstante, a transformação de maior relevância surgida com a Lei 9.474 foi na esfera procedimental, com a disciplina de um procedimento específico para a determinação, cessação e perda do status de refugiado, sob duas instâncias decisórias.

Nesse sentido, um dos pontos mais arrojados e pioneiros da Lei é justamente a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) e o caráter tripartite da determinação do status de refugiado em primeira instância. O órgão decisório de composição colegiada permite a participação com voz e voto de representantes de cinco ministérios, da Polícia Federal e da sociedade civil, além da participação com voz e sem voto do ACNUR, como membro convidado.

O ACNUR, à luz de seu Estatuto e de seu mandato de proteção e soluções, é a organização a nível mundial que zela pela correta interpretação e aplicação da Convenção de 1951. Com efeito, o ACNUR continua sendo a única organização internacional com um mandato específico para proteger pessoas refugiadas em nível global. Assim, os Estados partes da Convenção se comprometem, de acordo com o estabelecido no artigo 35 da referida Convenção, a cooperar com o ACNUR no exercício de suas funções, e, em particular, se comprometem a facilitar este dever específico de supervisão da aplicação dos princípios e dispositivos da Convenção.

Nesse passo, não se pode deixar de mencionar que o marco de celebração do aniversário de 25 anos da Lei 9.474 é duplamente importante para o ACNUR, uma vez que nessa mesma oportunidade também se comemoram 40 anos de presença do ACNUR no Brasil.

Por todo o exposto, é inegável que a Lei 9.474, mesmo após 25 anos de existência, continua sendo um marco normativo de referência regional em matéria de proteção da vida e de acesso a direitos das pessoas refugiadas, um instrumento vanguardista e que coloca os direitos humanos em posição central.

Não obstante, sobretudo diante dos cada vez mais diversos desafios impostos pelos novos deslocamentos forçados, é preciso reconhecer que ainda há muito por ser feito para garantirmos que todas as pessoas refugiadas possam gozar plenamente de direitos, viver em paz, e reconstruir suas vidas com dignidade no Brasil. Nesse sentido, o ACNUR considera que o esforço para reunir um qualificado grupo de acadêmicos, trabalhadores humanitários e estudiosos dos fenômenos dos refugiados e deslocados forçados, para abordar alguns desses desafios e refletir sobre possíveis caminhos a seguir, já é em si uma grande conquista.

Nesta coletânea, apresentam-se vários artigos de acadêmicos e de trabalhadores humanitários do tema do deslocamento forçado, divididos em duas seções: (i) aspectos históricos e substantivos da Lei 9.474 (por exemplo, contexto histórico, conceito de refugiado e sua ampliação, deslocamentos forçados e migração, direitos

do solicitante da condição de refugiado, hipóteses, cláusulas de exclusão e extensão, entre outros.); (ii) aspectos institucionais e de implementação - estrutura e modos de implementação (por exemplo, arquitetura do Conare, devido processo legal do procedimento de solicitação da condição de refugiado, papel da sociedade civil, e pandemia e deslocamento forçado).

Parabéns aos organizadores e à organizadora, aos autores e às autoras! Desejo a todos e todas uma ótima leitura.



Oscar Sánchez Piñeiro

*Representante a.i. ACNUR Brasil
Brasília, setembro de 2022.*

1

ASPECTOS
CONCEITUAIS E
FUNDAMENTOS
DA LEI BRASILEIRA
DE REFÚGIO

O PRINCÍPIO DO *NON REFOULEMENT* ABSOLUTO E A SEGURANÇA NACIONAL

André de Carvalho Ramos

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco). Professor e Coordenador do Mestrado em Direito Constitucional Econômico da Escola de Direito Alfa Educação. Doutor e Livre-Docente em direito internacional (USP). Procurador Regional da República. Primeiro Secretário de Direitos Humanos da Procuradoria-Geral da República (2017-2019). Foi Procurador Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (2012-2016). Foi visiting Fellow do Lauterpacht Centre for International Law (Cambridge). É Diretor do Ramo brasileiro da International Law Association (ILA). É Membro da Sociedade Brasileira de direito internacional (SBDI). É membro da Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP).

Introdução

Mais de 70 anos após a ratificação brasileira da Convenção das Nações Unidas sobre os Refugiados de 1951, vários avanços foram dados na proteção aos refugiados no Brasil. Do ponto de vista legislativo, o passo maior foi a edição da Lei 9.474/1997, na qual foram inseridos os principais direitos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados no Brasil, tendo sido criado o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o qual é a estrutura institucional vital para a coordenação da temática e análise dos pedidos de solicitantes de refúgio, entre outras atribuições.

Desde sua edição até 2022, houve sensível alteração da realidade brasileira no que tange ao acolhimento. Em 2013 (15 anos da edição da lei), havia pouco mais de 4.600 refugiados no Brasil, de 79 nacionalidades. O número total de solicitações de refúgio também evoluía, mas era ainda um total módico: de 566 em 2010 para 2.008 até dezembro de 2012 (não estão incluídos os números dos solicitantes haitianos)¹.

Em 2022, há mais de 60 mil pessoas reconhecidas como refugiadas no Brasil, de 121 nacionalidades. Esses números ainda poderiam ser maiores, caso não tivesse existido o fechamento das fronteiras em virtude da pandemia da COVID-19 (com sanção de “inabilitação do pedido de refúgio” aos que violassem a regra do fechamento da fronteira²) e ainda pelo não reconhecimento do estatuto de refugiado dos solicitantes haitianos em 2012 e 2013³, restando a via do “visto humanitário”.

Fica evidente que o Brasil enfrenta, nesta segunda década do século XXI, novos desafios na temática do acolhimento aos refugiados, o que é fomentado, entre outros fatores, pelo seu maior protagonismo econômico mundial e por fluxos maciços (como o da Venezuela nos últimos anos), o que não eram situações previstas em 1997, ano de aprovação da Lei n. 9.474.

O presente artigo visa discutir o sempre atual tema do *princípio do non-refoulement* na temática do Direito dos Refugiados, na situação crítica do momento de ingresso, justamente em face desses desafios do fluxo maciço de solicitantes de refúgio, o que pode despertar anseios de proteção da “segurança nacional”.

Será estudado aqui o caso da edição da Portaria n. 770, de 11 de outubro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a qual, ao invocar justamente o § 2º do art. 7º da Lei nº 9.474 (que será estudado aqui), resultou em grande ameaça ao princípio do non refoulement.

1. Aspectos gerais da Lei n. 9.474/97

O Brasil ratificou a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 com a limitação geográfica aos acontecimentos ocorridos em solo europeu. Conseqüentemente, o instituto do refúgio foi pouco utilizado no Brasil ao longo dos anos seguintes, prevalecendo o recurso ao asilo, uma vez que os eventos posteriores ocorridos na América Latina, como, por exemplo, no Chile da ditadura de Pinochet da década de 70 e que gerou um número expressivo de refugiados, não eram abarcados pela cláusula geográfica prevista na própria Convenção de 1951. Porém, em 19 de dezembro de 1989, o Brasil finalmente desistiu de tal reserva, o que possibilitou a aplicação irrestrita da Convenção e seu Protocolo de 1967.

1 CARVALHO RAMOS, André de. Novas tendências do Direito dos Refugiados no Brasil. In: JUBILUT, Liliانا Lyra; GODOY, Gabriela Gualano de. (Org.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, pp. 273-302.

2 CARVALHO RAMOS, André de. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do Covid-19. In: ZUBEN, Catarina von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice. (Org.). *Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19*. 1ed. Campinas: Unicamp, 2020, v. 1, p. 109-118.

3 Ver mais sobre a crise dos solicitantes de refúgio do Haiti e a solução encontrada (visto humanitário) em <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/veja-as-recomendacoes-enviadas-ao-brasil-e-organismos-internacionais-sobre-a-crise>, último acesso em 10 de setembro de 2022.

Anos mais tarde, em 1997, foi editada a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, disciplinando o estatuto do refugiado no Brasil.

Tal lei está em sintonia com a definição de refugiado prevista na Convenção de 1951. De acordo com o art. 1º da Lei é considerado refugiado todo indivíduo que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, ou aquele que não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função da perseguição odiosa já mencionada.

A Lei nº 9.474 adotou a definição ampla de refugiado, defendida na Declaração de Cartagena de 1984: o art. 1º, inciso III dispõe que será considerado refugiado pelo Brasil todo aquele que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH), é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. No acumulado de 1985 a 2022, a GGVDH representou 76% do total de solicitações reconhecidas.⁴

A Lei nº 9.474 preencheu o vazio administrativo existente no trato dos refugiados ao criar, na letra do art. 11, o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça e da Segurança Pública (denominação atual; 2022). O CONARE representou a plena assunção, pelo Estado brasileiro, de todo o procedimento de análise da solicitação de refúgio, bem como da política de proteção e apoio aos que forem considerados refugiados.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto. Atualmente, há a presença, como observadores (com direito à voz e sem direito a voto) de representante da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal⁵.

2. O princípio do *non-refoulement* e suas espécies

2.1 O princípio do *non-refoulement* mitigado

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) protege especialmente o direito ao acolhimento. Além de estipular deveres relacionados ao acolhimento do solicitante de refúgio, o DIR fixa um segundo dever, não menos importante, relacionado ao “não acolhimento”, que vem a ser o dever de, ao não conceder o estatuto de refugiado, não entregar ou devolver tal indivíduo a Estado no qual haverá risco à vida ou integridade pessoal do devolvido. Esse dever de proibição da devolução ou

4 Foram 47.245 refugiados na categoria GGVDH de um total de 61.731 pessoas refugiadas. Dados disponíveis em <https://bit.ly/3itRMCpn>. Acesso em 29-09-2022.

5 O autor deste artigo foi designado, pelo Procurador-Geral da República, observador pelo MPF no CONARE (2020 até o presente).

rechaço, denominado também de “princípio do *non refoulement*” assegura uma proteção *mínima* aos “não acolhidos”.

A Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951 consagrou o princípio do *non-refoulement* no seu art. 33 (intitulado “Proibição de expulsão ou de rechaço”, na tradução oficial para o português), ao dispor que “1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de forma alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas”.

Tal princípio consiste na vedação da devolução do refugiado ou solicitante de refúgio (*refugee seeker*) para o Estado do qual tenha o fundado temor de ser alvo de perseguição odiosa.⁶ Assim, a *proteção da vida ou da liberdade* são prioritárias (ameaçadas de modo odioso), mesmo que o indivíduo *não* tenha obtido o reconhecimento da condição de refugiado.

Porém, há duas importantes exceções prevista no numeral 2 do mesmo art. 33: “[o] benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo à segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do referido país”.

Essas exceções são, então, pela natureza: (i) *geral*, referente a um certo “perigo à segurança nacional” e (ii) *específica*, referente à condenação em definitivo por crime “particularmente grave” e que constitua ameaça à comunidade do Estado de acolhida.

Além disso, o refugiado que estiver regularmente em um território não poderá ser expulso, salvo por motivos de (i) segurança nacional ou (ii) ordem pública, mediante decisão judicial proferida em atendimento ao devido processo legal, o que assegura a devida fundamentação jurídica (art. 32 da Convenção de 1951).

Por sua vez, o art. 7.º da Lei nº 9.474 prevê que o estrangeiro ao chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento de sua situação jurídica de refugiado a qualquer autoridade migratória e, “em hipótese alguma”, será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (art. 7.º § 1º).

Porém, apesar do termo peremptório da Lei (“em hipótese alguma”), o art. 7º, § 2º estipula que tal proibição do rechaço “não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil”.

6 BETHLEHEM, Daniel e LAUTERPACHT, Elihu. “The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion” in FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits), *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp.87-181, em especial p. 89.

Consagrou-se, agora na Lei do Refúgio, o princípio da proibição da devolução (ou rechaço) ou *non-refoulement*, mas com exceção (caso do indivíduo “considerado perigoso” para a segurança do Brasil).

Adotou-se, tal qual na Convenção de 1951, o princípio do *non-refoulement* mitigado.

2.2 O princípio do *non-refoulement* absoluto: o modelo do acolhimento

O princípio do *non-refoulement* sem exceções (por mim denominado de “princípio do *non-refoulement* absoluto) encontra-se inserido em outros diplomas internacionais, já ratificados pelo Brasil, como a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (art. 3º) e da Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 22.8 e 9), sem contar o dever dos Estados de tratar com dignidade o solicitante do refúgio, o que é espelho do dever internacional de proteger os direitos humanos (previsto na Carta da ONU).

O art. 3º da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura veda a expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que ela corre perigo de ali ser submetida a tortura (princípio do *non-refoulement* em caso de tortura). Para a determinação da existência dessas razões, as autoridades competentes devem levar em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, quando for o caso, a existência de um quadro de violações sistemáticas e graves de direitos humanos no Estado em questão.

Já o artigo 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos dispõe que “em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”.

Ainda no plano interamericano, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura estabelece, nos seus artigos 11, 13 e 14, a disciplina da extradição de torturadores. Os Estados Partes da Convenção devem tomar as medidas necessárias para conceder a extradição de toda pessoa acusada de delito de tortura ou condenada por esse delito, em conformidade com suas legislações nacionais sobre extradição e suas obrigações internacionais na matéria. Tal Convenção determina ainda que *não* se concederá a extradição nem se procederá à devolução da pessoa requerida quando houver suspeita fundada de que sua vida corre perigo, de que será submetida à *tortura*, tratamento cruel, desumano ou degradante, ou de que será julgada por tribunais de exceção ou *f* no Estado requerente. Isso consagra o princípio do *non-refoulement*, ou proibição do rechaço, em caso de tortura ou violação do devido processo legal.

Assim, o Brasil encontra-se vinculado ao princípio do *non-refoulement* absoluto, na leitura da Convenção Americana de Direitos Humanos e dos dois tratados contra a tortura acima citados.

Por isso, não foi surpresa que a Lei de Migração, em seu art. 49, § 4º, viesse a estabelecer que “não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário (...)”.

Com base nesse artigo e em face do *princípio pro persona*, está revogado implicitamente o art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.474/97, o qual dispõe que o refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil poderá não ser aceito no território nacional.

Ao adotar o princípio do *non-refoulement* absoluto, o Brasil adere ao modelo do acolhimento, pelo qual se incrementa a proteção ao solicitante de refúgio, que, mesmo que não seja aceito como refugiado, nunca poderá ser devolvido a um território no qual sua vida, segurança ou integridade pessoal podem estar em risco por motivo odioso.

3. O princípio do *non-refoulement* na Corte Interamericana de Direitos

3.1 A jurisprudência da Corte e a consolidação do princípio do *non-refoulement* absoluto

A jurisprudência internacional de direitos humanos caminha no sentido de exigir dos Estados o cumprimento das normas convencionais relativas ao *non-refoulement* absoluto, sem exceções que levem em consideração a “segurança nacional”.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos explicitou que, em qualquer hipótese (mesmo no asilo diplomático), o Estado de acolhida está obrigado a não devolver o solicitante a um território no qual este possa sofrer o risco de perseguição odiosa. Assim, o princípio da proibição do rechaço (“proibição do *refoulement*”) é exigível para a proteção de *qualquer* estrangeiro. Esse dever de proteção ao solicitante de asilo ou refúgio, para a Corte, é obrigação *erga omnes* e vincula internacionalmente os Estados⁷.

Ou seja, há a proibição de os Estados transferirem (qualquer que seja a nomenclatura – repatriamento, rechaço, expulsão, deportação etc.) um indivíduo a um outro Estado quando sua 1) vida, 2) segurança ou 3) liberdade estejam em risco de violação por causa de (i) perseguição ou ameaça de perseguição odiosa, (ii) violência generalizada ou (iii) violações massivas aos direitos humanos, entre outros, assim como para um Estado onde (iv) corra o risco de ser submetida a tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes⁸.

7 Corte Interamericana de Direitos Humanos. Opinião consultiva n. 25, de 2018, sobre o instituto do asilo e seu reconhecimento como direito humano.

8 Corte Interamericana de Direitos Humanos. Opinião consultiva n. 21, de 2014, sobre os direitos e garantias das crianças migrantes.

No caso *Família Pacheco Tineo*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou a Bolívia por violações de direitos humanos ocorridas no marco de um procedimento de solicitação de reconhecimento do estatuto de *refugiado*. Para a Corte, procedimentos migratórios vinculados à solicitação de refúgio ou que podem levar à deportação ou à expulsão de alguém devem contemplar as garantias mínimas do devido processo legal. Além disso, o sistema interamericano de direitos humanos reconhece que qualquer pessoa estrangeira não deve ser devolvida quando sua vida, integridade pessoal ou liberdade estejam sob risco de serem violadas. No caso, a expulsão da família Pacheco Tineo para o Peru, inclusive de seus filhos, violou o direito a buscar e receber asilo e ao princípio do *non refoulement*⁹.

3.2 O princípio do *non-refoulement* como norma de *jus cogens*

No Direito Internacional, a norma imperativa em sentido estrito¹⁰ (também denominada norma cogente ou norma de *jus cogens*) é aquela que contém valores considerados essenciais para a comunidade internacional como um *todo*, e que, por isso, possui *superioridade normativa* no choque com outras normas de Direito Internacional¹¹.

Coube à Convenção internacional sobre o Direito dos Tratados de Viena (CVDT, 1969¹²) o papel de explicitar o conceito de *jus cogens* ou norma imperativa no Direito Internacional, em seus artigos 53 e 64. Para os fins da Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por nova norma de direito internacional geral da mesma natureza.

O artigo 53 da citada Convenção dispõe que é nulo o tratado que, no momento de sua conclusão, conflita com uma norma imperativa de Direito Internacional geral¹³. Já o artigo 64 dispõe que o tratado existente que estiver em conflito com uma norma imperativa *superveniente* de Direito Internacional geral torna-se nulo e extingue-se.

Não há um rol de normas de *jus cogens* previsto na CVDT ou em qualquer outro tratado. Coube à jurisprudência internacional listar quais normas internacionais (de natureza convencional ou consuetudinária) seriam normas de *jus cogens*.

9 Família Pacheco Tineo vs. Bolívia (sentença de 25-11-2013).

10 Denomino “norma imperativa em sentido amplo” o conjunto de normas que contém valores essenciais para a comunidade internacional como um todo, o que abrange as obrigações “erga omnes” (já vistas acima) e as normas imperativas em sentido estrito. CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

11 Sobre o *jus cogens*, ver CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria Geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

12 Já ratificada e incorporada internamente no Brasil pelo Decreto n. 7.030/2009.

13 A redação do artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT) é confusa e envolve certa circularidade, pois define a norma imperativa justamente pela consequência (é aquela em que “nenhuma derrogação é permitida”), que, por sua vez, deveria ser fruto de sua definição (*petitio principii*).

Na área dos direitos humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu¹⁴ a natureza de jus cogens do princípio da não devolução (proibição do rechaço; non-refoulement), incluindo a não repulsão direta na fronteira e a repulsão indireta¹⁵ (ver abaixo os conceitos de repulsão direta e indireta)

4. A aplicação do princípio no Brasil: 25 anos de disputa

Cumpre, nesse momento, explicitar a aplicabilidade desse princípio no Brasil. Em primeiro lugar, cabe aos agentes estatais e seus delegatários nas zonas de fronteira impedir o refoulement do estrangeiro solicitante de refúgio. Mesmo que o solicitante ingresse no país ilegalmente, não cabe a deportação, pois o art. 31 da Convenção impede a aplicação de qualquer penalidade derivada da entrada irregular. O art. 8º da Lei 9.474/1997 também é expresso em estabelecer que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Conseqüentemente, o cumprimento integral do princípio do *non-refoulement* exige uma completa apuração do pedido do solicitante de refúgio, para que seja confirmado ou não o seu estatuto de refugiado. Tal análise se faz no Brasil por meio de processo administrativo submetido ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Ademais, a decisão administrativa final sobre a concessão de refúgio (pelo CONARE ou, na via recursal, pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, no Brasil) é meramente declaratória.

Por outro lado, o princípio do *non-refoulement* tem sofrido desgaste em face das migrações em massa ou das alegações inexistentes *prima facie* de perseguição. Como reação, vários países do mundo criaram campos de internamento do solicitante de refúgio até que seja proferida a decisão final, sintoma claro da desconfiança do real motivo da solicitação de refúgio.

Surgem os fenômenos da repulsão direta e da repulsão indireta.

A repulsão direta consiste no estabelecimento, pelo Estado, de mecanismos que impedem ou dificultam a chegada, em seu território, dos solicitantes de refúgio. Por exemplo, o Estado edifica muros ou barreiras de diversos tipos para impedir ou dificultar ao máximo que o solicitante de refúgio chegue ao seu território (na zona primária de fronteira).

Já a repulsão indireta consiste na prática de determinado Estado de obter o apoio do Estado de trânsito do solicitante de refúgio para impedir que o solicitante chegue ao território do Estado tido como destino final.

14 Rol mencionado na Opinião Consultiva n. 26/2020 da Corte IDH.

15 Corte Interamericana de Direitos Humanos, Opinião consultiva 21/14, parágrafo 225 e Opinião Consultiva n. 25/18, parágrafo 181.

No Brasil, o maior exemplo de repulsão direta foi a adoção de diversas Portarias Interministeriais de “fechamento de fronteira”, sem que o CONARE fosse consultado. A pedido do autor deste artigo, houve a inserção na pauta de reunião do CONARE de adoção de declaração contrária a tal fechamento, mas *não houve deliberação final* do citado órgão colegiado.

Não há exemplo de repulsão indireta na prática brasileira.

5. A ADPF n. 619 e a Portaria n. 770

O direito básico do refugiado é o direito de busca de refúgio, bastando, para tanto, que meramente o solicite ao Estado de acolhida, que, então, deve provisoriamente admiti-lo em seu território para análise do pedido.

Assim, aquele indivíduo que busca refúgio tem o direito público subjetivo de ingressar no território do Estado de acolhida e ter seu pedido analisado, à luz do devido processo legal administrativo. Há duas exceções já vistas acima previstas na Convenção de 1951, as quais resultam em rechaço do indivíduo solicitante de refúgio: (i) que o indivíduo seja considerado u perigo à segurança do país no qual ele se encontre ou (ii) que, tendo sido condenado definitivamente por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do referido país.

Na Lei nº 9.474, a exceção ao princípio do *non-refoulement* exige que o solicitante de refúgio seja considerado *perigoso* para a segurança do Brasil.

Nessa linha, foi editada a Portaria n. 770, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de 11 de outubro de 2019, a qual dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de (i) pessoa perigosa ou (ii) que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Para os fins da portaria, são consideradas pessoas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na CF/88 aquelas sobre as quais recaem razões sérias que indiquem envolvimento em: 1) terrorismo, nos termos da Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016; 2) grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013; 3) tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; 4) pornografia ou exploração sexual infantojuvenil.

Nessas hipóteses, a pessoa não poderá ingressar no país, ficando sujeita (i) à repatriação e, caso tenha já ingressado, (ii) à deportação sumária.

A *razão séria* de envolvimento da pessoa nessas atividades pode ser baseada nas seguintes fontes de informação: (i) difusão ou informação oficial em ação de cooperação internacional; (ii) lista de restrições exaradas por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional (o que abarca as

peças sob sanções do Conselho de Segurança da ONU) ou Estado estrangeiro; (iii) informação de inteligência proveniente de autoridade brasileira ou estrangeira; (iv) investigação criminal em curso e (v) sentença penal condenatória.

A Portaria proíbe, é claro, o uso de informações que tenham sido geradas por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política. Também veda a utilização desse procedimento sumário para aquele perseguido no exterior por crime puramente político.

O trâmite do *procedimento de repatriação por razão séria de envolvimento em crimes* não foi regrado na Portaria, devendo ser utilizado o já existente previsto na Lei 13.445/17 (Lei de Migração).

Já o trâmite do *procedimento da deportação sumária por razão séria de envolvimento com crimes graves* é expedito: (i) a pessoa é notificada pessoalmente a deixar o país em cinco dias; (ii) na ausência de defensor constituído, a Defensoria Pública deverá ser notificada, preferencialmente por meio eletrônico, para manifestação no prazo também de cinco dias; (iii) a ausência de defesa ou manifestação inclusive do defensor não obsta a execução da medida; (iv) da decisão de deportação caberá recurso administrativo, com efeito suspensivo, no prazo de até cinco dias, contado da notificação do deportando ou de seu defensor; (v) caso o deportando esteja regular no Brasil, seu prazo de estada poderá reduzido ou mesmo cancelado; (vi) autoridade policial federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, em qualquer fase do processo de deportação.

Mesmo em face do *princípio do non-refoulement* mitigado (visto acima), o termo “razão séria” não pode gerar tamanha restrição de ingresso ou ainda cancelamento da regularidade da estadia. O devido processo legal previsto constitucionalmente ou em tratados é violado, pois a “razão séria” dificulta inclusive a defesa e contraditório. Não há sequer uma acusação formal, que poderia ser refutada por argumentos defensivos. Além disso, caso houvesse provas de envolvimento nas práticas delitivas graves listadas pela Portaria (em linha com uma exceção ao princípio do *non-refoulement* da Convenção de 1951), o Estado informante deveria apontar as medidas processuais adotadas, o que poderia inclusive gerar pedido de extradição.

Além disso, a portaria criou a “irregularidade migratória fabricada”: o estrangeiro pode estar regular no Brasil, mas, por “razões sérias”, ter sua estadia legítima abruptamente cancelada e com prazo de cinco dias para sair do país. Utilizou-se o instituto da deportação para ressuscitar o antigo desenho da expulsão da Lei n. 6.815/80 (retirada do estrangeiro – mesmo com estadia regular – que teria cometido “ato nocivo”).

A Portaria n. 770 revogou a anterior Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019. A portaria revogada previa o repatriamento e a deportação sumários a partir de mera “suspeita” de envolvimento. A nova portaria exige, aparentemente, maior peso para que seja o estrangeiro impedido de ingressar ou mesmo deportado do território

nacional. Contudo, o uso do conceito indeterminado das “razões sérias”, bem como o uso da “irregularidade migratória fabricada”, continuam a viciar o novo texto¹⁶.

Em setembro de 2019, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADPF 619, impugnando todo o texto da Portaria n. 666. Foi extinta sem julgamento de mérito (em face da perda de objeto) pela revogação posterior da Portaria n. 666 (STF, ADPF n. 619, rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática de 22-08-2022).

6. As ameaças ao princípio do *non-refoulement* absoluto

É mais fácil um peixe valioso ser considerado quase um “nacional” de um país do que seres humanos. De fato, em 1999, Austrália e Nova Zelândia processaram o Japão pela pesca predatória do “Southern Bluefin Tuna” (*Thunnus maccoyii*) em alto-mar, alegando, além da defesa da integridade da Convenção do Direito do Mar de 1982, que o referido peixe migrava para as águas territoriais dos respectivos países, de onde surgia o interesse jurídico de proteção desses cardumes¹⁷.

Por outro lado, em 2002, a mesma Austrália impediu que solicitantes de refúgio resgatados em alto-mar (mais de quinhentas pessoas) por um cargueiro norueguês desembarcassem. Sob a alegação de serem em sua maioria *migrantes econômicos*, foram enviados para Nauru, país em crise que aceitou os chamados “boat people” em troca de paga (em um misto de “repulsão direta” com “repulsão indireta” estudados acima).

Cabe ressaltar que a Austrália, país formado por ex-imigrantes, é signatária da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, que tem como princípio o “non-refoulement” e obriga o Estado de acolhida a conceder o direito de recurso contra a decisão que denegue o refúgio. Tal política australiana, conhecida como “Pacific Solution” é típica repulsão indireta e consiste em manter centros de detenção de solicitantes de refúgio em Estados insulares próximos à Austrália, longe do crivo da mídia e das organizações locais de direitos humanos. Tem como objetivo declarado diminuir o fluxo de barcos de solicitantes de refúgio e imigrantes econômicos rumo à Austrália, bem como facilitar a repatriação¹⁸.

Por outro lado, a posição brasileira nesses 25 anos da Lei do Refúgio até a edição da Portaria n. 770 nem sempre foi favorável ao princípio do *non-refoulement* absoluto (modelo do acolhimento) acima exposto.

No passado, houve caso de notícia de atuação irregular de agentes públicos brasileiros na zona primária de fronteira, o quais estariam avaliando rapidamente quem era “refugiado” ou quem era migrante econômico ou ainda estrangeiro que viriam

16 CARVALHO RAMOS, André de. Curso de direitos humanos. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2022.

17 Ver SCOTT, Shirley V. “Australia’s first tuna negotiations with Japan” in 24 Marine Policy (2000), pp. 309-318.

18 RAJARAM P.K. e GRUNDY-WARR, C. “The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia and Thailand”, in International Migration Quarterly Review, Vol. 42, No. 1, 2004, pp. 33-64.

irregularmente ao Brasil a mando de máfias, como ocorre nos casos de tráficos de seres humanos. Tais ações arbitrárias eram (e continuam sendo), contudo, difíceis de apurar, pois o acesso à zona primária de fronteira é restrito, estando em geral sob controle dos próprios autores das arbitrariedades. As vítimas, os estrangeiros solicitantes de refúgio, obviamente têm dificuldade de invocar a proteção jurisdicional do Estado brasileiro.

Todavia, há importante precedente do Tribunal Regional Federal da 3.^a Região, em *habeas corpus* preventivo interposto por familiares no Brasil de chineses integrantes da seita Falun Gong. O *habeas corpus* foi impetrado visando à obtenção de salvo conduto permitindo o ingresso de estrangeiros chineses sem visto de entrada no país para formalizarem pedido de refúgio. No *writ* revelou-se a conduta de agentes policiais federais no Aeroporto de Guarulhos (São Paulo, o maior do Brasil) de considerarem “falso” o pedido de refúgio feito, ou seja, um mero disfarce para entrada irregular no território nacional, levando a deportação imediata ainda na zona primária de fronteira.¹⁹ No entender do Tribunal Regional Federal da 3.^a Região, ao prover o recurso, não se tratava de obter o refúgio pela via judicial mas tão somente “conseguir formalizar o pedido de refúgio, nos termos dos arts 1º, inciso I, 7.º e 8.º, da Lei 9.474, de 22.06.1997 e somente no bojo do procedimento relativo ao processo de refúgio é que se deverá averiguar o atendimento ou não das condições necessárias à obtenção de refúgio.”²⁰

A notícia dessa atuação *ultra vires* dos agentes federais gerou a abertura - sob a responsabilidade do autor do presente artigo - no Ministério Público Federal no Estado de São Paulo de procedimento administrativo da área de cidadania e direitos humanos visando zelar pela integridade da Lei nº 9.474, em 2001.²¹ Instado a se manifestar, o Diretor do Departamento da Polícia Federal à época defendeu a “(...) capacidade de discernimento do policial federal atuante nos portos, aeroportos e fronteiras é reconhecida pelo Comitê Nacional para Refugiados quando os orienta a entrevistar, já no ponto de fiscalização, o estrangeiro que se apresenta como solicitante de refúgio. Imagine-se se o policial federal não pudesse agir a partir da alegação de perseguição religiosa feita por um português ou após a alegação de condições desumanas de vida a um sueco. Imagine-se, ainda, como ficaria vulnerável o país se não houvesse discricionariedade do oficial de imigração.”²²

19 BRASIL. Recurso em Sentido Estrito 2001.61.19.002993-0. Recorrentes: Yang Huacan, Huang Qiwang, Yang Longsheng, Yang Suming. Recorrido: Justiça Pública. Relator: Juiz Convocado Gilberto Jordan – 1º T. j. 02.10.2001, DJU 29.10.2001, p. 382.

20 Ver voto do Relator Juiz Convocado Gilberto Jordan. Recurso em Sentido Estrito 2001.61.19.002993-0, 2001, p. 382.

21 BRASIL. Representação 1.34.001.004122/2001-11, sob minha responsabilidade no exercício da função de Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo, 2001. Disponível no arquivo da Secretaria dos Ofícios da Tutela Coletiva do Ministério Público Federal do Estado de São Paulo, último acesso em 16 de dezembro de 2003.

22 Ver resposta da Polícia Federal na Representação 1.34.001.004122/2001-11, 2001

Essa declaração, *sincera* ao extremo, atestou a resistência de setores da Polícia Federal ao “modelo do acolhimento” adotado pela Lei brasileira 9.474/1997, um dos mais avançados do mundo e que reconheceu o direito público subjetivo de ingresso ao solicitante de refúgio.

De acordo com nosso modelo (em linha com o *princípio do non-refoulement* absoluto), o *refugee seeker* não é isolado, trancafiado em um centro administrativo qualquer enquanto sua solicitação é apreciada. Com a mera solicitação de refúgio, ele possui o direito público subjetivo de ingressar no território nacional, inclusive podendo trabalhar e prover sua subsistência até o término do procedimento de análise perante o CONARE e eventual recurso ao Ministro da Justiça.

Esse modelo gerou resistências, em especial de agentes policiais, acostumados ao poder de deportar o estrangeiro com base em avaliação própria do não preenchimento dos requisitos para ingresso no território nacional.

Por isso, manifestou-se o Diretor da Polícia Federal perante o Ministério Público Federal com certo tom de insatisfação, pois, na sua visão, aceitar o ditame da Lei nº 9.474 e reservar ao CONARE, de modo único, a apreciação da impropriedade da solicitação de refúgio, seria tornar “vulnerável o país”. Não há espaço, então, para a “discricionariedade do oficial de imigração”, como queria fazer valer o então dirigente máximo da Polícia Federal brasileira, sob pena de instituímos o *rechaço clandestino*, o que fere a Convenção de 1951 e a lei brasileira.

Para evitar que tal comportamento continuasse, o Ministério Público Federal em São Paulo expediu recomendação, com fundamento no art. 6.º, XX, da LC 75/93, ao Diretor-Geral da Polícia Federal, para que, fazendo uso da competência atribuída, determinasse aos seus subordinados que os estrangeiros que manifestassem, de qualquer modo, desejo de solicitar refúgio, fossem informados do direito de formalizar tal pleito e orientados do como proceder, sendo vedado, até decisão do CONARE prevista na Lei 9.474/1997, a deportação ou repatriamento forçado do candidato ao refúgio e seus familiares, nos termos da lei citada (em especial art. 7.º ao art. 10)²³.

Conclusões

Nesses 25 anos da Lei do Refúgio, o modelo do acolhimento aqui exposto e adotado no Brasil merece encômios, em que pese a necessidade de aperfeiçoamentos como mostram os diversos exemplos de riscos de rechaço vistos acima.

A recepção de refugiados é um dos melhores exemplos de *compliance* concreta do Brasil em relação aos tratados de direitos humanos. Isso é extrema valia para a afirmação dos direitos humanos no Brasil, se considerarmos a situação caótica de violações de direitos no país, alvo de condenações na Corte Interamericana de

23 Tal recomendação, instrumento previsto na Lei Complementar 75/93, foi elaborada pelo autor do presente artigo, na época Procurador Regional dos Direitos do Cidadão do Estado de São Paulo.

Direitos Humanos e imensas críticas de todos os Relatores Especiais da ONU que visitam o território nacional.²⁴

Além disso, mesmo com a limitada perspectiva de investimento público, ressalto que os refugiados contribuem em muito para o Brasil, ao participar do desenvolvimento nacional, com seu labor e infusão de novas práticas culturais e sociais. Também contribuem ao estimular a tolerância e o conhecimento da diversidade da humanidade. Cada refugiado que aqui é acolhido incute um pouco mais de respeito à alteridade e estimula o diálogo entre aqueles que com ele convivem.

A Lei nº 9.474, por sua vez, espalha uma mensagem importante: que é possível acolher os refugiados com dignidade, sem estabelecer “centros de internação” ou apreensão de barcos na costa. O direito de ingresso do solicitante de refúgio no território nacional e seu amparo por uma rede de apoio social é uma conquista histórica da proteção de direitos humanos no Brasil, que não pode ser eliminada.

Mesmo com a perda do objeto (pela revogação da Portaria n. 666), seria conveniente que houvesse nova provocação do STF, para que sejam atestados os vícios apontados na petição inicial da ADI n. 619, e *mantidos* na Portaria n. 770. Assim, seria confirmado a aceitação, no que tange ao solicitante de refúgio, do *princípio do non-refoulement* absoluto, em clara evolução da proteção dada pelo Direito dos Refugiados no Brasil.

Assim, esperamos que o direito ao acolhimento e o *princípio do non-refoulement* absoluto sejam mantidos sob tal filosofia de confiança e respeito ao solicitante de refúgio. Com isso, o Brasil continuará a demonstrar a toda comunidade internacional, que o tratamento digno é imperativo e verdadeiro norte no desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo : Ed. Atlas, 2001.

ANDRADE, José H. Fischel. *Direito Internacional dos Refugiados. Evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1996.

ARAUJO, Nadia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *O direito internacional dos refugiados – uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2001

BETHLEHEM, Daniel e LAUTERPACHT, Elihu. “The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion” in FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits), *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp.87-181.

24 Ver mais em CARVALHO RAMOS, André de. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2022.

- CANADÁ. Diluna, Roselene Edyr Soares v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration). Disponível em <http://www.irb-cisr.gc.ca>, acesso em 28 de janeiro de 2009
- CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2022.
- _____. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 7ª. São Paulo: Saraiva, 2022.
- _____. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 7ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2019.
- _____. Novas tendências do Direito dos Refugiados no Brasil. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, pp. 273-302.
- _____. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do Covid-19. In: ZUBEN, Catarina von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Jóice. (Org.). *Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19*. 1ed.Campinas: Unicamp, 2020, v. 1, p. 109-118
- _____. *Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2004.
- DIMOPOULOS, Penny. “Membership of a particular group: an appropriate basis for eligibility for refugee status?” in *7 Deakin Law Review* (2002), pp.367-385.
- GOODWIN-GILL, Guy S. “Entry and Exclusion of Refugees: The Obligations of States and the Protection Function of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees” in *3 Michigan Yearbook of International Legal Studies* (1982), pp. 291 e seguintes
- GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law*. vol 1, Leyden, 1966.
- HATHAWAY, James. *The Law of Refugee Status*. Vancouver: Butterworths Canada Ltd, 1991.
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- _____. “Mejora de la integración de los refugiados: nuevas iniciativas en Brasil”. *Forced Migration Review*, v. 35, p. 46-46, 2010.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas pelo Conare*. Brasília: Conare e ACNUR Brasil, 2007

CANADÁ. Diluna, Roselene Edyr Soares v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration). Disponível em <irb-cisr.gc.ca>, acesso em 28 de janeiro de 2009

STERNBERG, Mark. R. Von. *The grounds of refugee protection in the context of International Human Rights and Humanitarian Law*. The Hague, London, New York: Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

TURK, Volker e NICHOLSON, Frances. "Refugee protection in international law: an overall perspective." In FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits), *Refugee Protection in Interantional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp.3-45.

WEIS, Paul. *The Refugees Convention, 1951: the travaux préparatoires analysed, with a commentary*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

A LEI 9.474/1997 E A INTEGRAÇÃO LOCAL DE PESSOAS REFUGIADAS NO BRASIL

Gilberto M. A. Rodrigues

Professor Associado da Universidade Federal do ABC (UFABC), onde atua na graduação e na pós-graduação em Relações Internacionais. Membro da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM-UFABC) e da Rede Latino-Americana de Proteção e Integração das Pessoas Refugiadas (Red Laref). Foi professor visitante na Universidade Nacional de Rosário (Programa AUGM), Argentina, e pesquisador visitante na Universidade de Duisburg-Essen (Capes-Print), Alemanha, na American University, Washington, DC, e Universidade de Notre Dame (Fulbright), EUA.

Introdução

No contexto da celebração dos 25 anos da Lei 9.474/1997, que “Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951”, este artigo tem o objetivo de apresentar uma análise crítica sobre a lei brasileira de refúgio, com foco no tema da integração local. Considerada pelo ACNUR uma das leis nacionais mais completas e avançadas da América Latina, inspiração para outros desenhos legais na região, a lei brasileira de refúgio não deixa de ser fruto dos debates e embates de sua época e, a par de suas virtudes, carrega também alguns problemas gerados tanto por insuficiências de conteúdo regulatório, como pelo transcurso do tempo que demandaria alguma atualização. Nesse sentido, analiso criticamente o conteúdo da “integração local” na lei e a ausência de tratamento mais extenso de um tema da maior importância na política global para as pessoas refugiadas.

1. A integração local de pessoas refugiadas

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) tem como pedra angular a proteção internacional das pessoas refugiadas e abarca as soluções duradouras, incluindo entre elas a repatriação, a integração local e o reassentamento. A integração local é a

mais complexa e desafiadora das soluções duradouras, posto depender da garantia de direitos e de um conjunto de políticas públicas, sobretudo da esfera dos direitos econômicos, sociais e culturais, no país de acolhimento. Se a proteção internacional protege a vida da pessoa refugiada, a integração local garante a sua dignidade como ser humano pleno.

Longe de consubstanciar a hospitalidade incondicional idealizada e defendida por Jacques Derrida (2003), a integração local segue princípios e diretrizes, mas é inentemente maleável pois depende das condições políticas, econômicas e culturais do país de acolhimento. Cabe, porém, sublinhar que a integração local de pessoas refugiadas é uma política pública humanitária (Oliveira *et al*, 2017) e, desta forma, precisa atender à situação de vulnerabilidade dos/as migrantes forçados.

A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 – principal instrumento internacional da proteção internacional das pessoas refugiadas (Rodrigues, 2022) – trata com bastante amplitude sobre o tema da integração local, indicando os compromissos que os Estados partes assumem em relação à documentação, residência, educação, saúde, trabalho entre outros. Havendo celebrado 70 anos de existência, em 2021, a Convenção de 1951 é um dos instrumentos mais importantes e perenes da arquitetura internacional dos Direitos Humanos e resiste não apenas ao tempo, mas aos crescentes movimentos globais de políticas ultraconservadoras e regressivas no campo (Almeida; Ramos; Rodrigues, 2021).

A importância da integração local aumentou nas últimas décadas proporcionalmente à perenidade de conflitos internos e internacionais que não permitiram a repatriação de nacionais dos países de origem (Rodrigues, 2019). As crises humanitárias persistentes somadas aos novos conflitos armados ou violentos em todos os continentes transformaram a integração local em prioridade para o ACNUR e para atores e agentes humanitários. Essa prioridade se viu refletida no Pacto Global para Refugiados de 2018 e nos mecanismos de sua implementação, a partir do Fórum Global para Refugiados, em 2019.

2. A integração local na Lei 9.474/1997

Chama a atenção a quem pesquisa ou atua diretamente no campo humanitário e dos direitos humanos o reduzido e incompleto conteúdo da integração local no texto da Lei 9.474/1997. O Título VII da lei, que trata das Soluções Duráveis, tem três Capítulos representativos de cada uma das soluções duráveis reguladas pelo DIR: Capítulo I – Repatriação; Capítulo II – Integração Local; e Capítulo III – Reassentamento. Portanto, é no Capítulo II, do Título VII da Lei 9.474/1997 que a integração local é expressamente abordada. E o que nele se encontra? Dois singelos artigos: o artigo 43, que trata sobre isentar as pessoas refugiadas de portar e apresentar documentos relacionados ao país de origem, dada “a condição atípica dos refugiados”, nos termos da lei; e o artigo 44, que trata sobre o reconhecimento de

certificados e diplomas para a vida civil e acadêmica das pessoas refugiadas, “levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciadas pelos refugiados”, nos termos expressos pela mesma lei.

Ao dizer “dois singelos artigos” não se diminui aqui a sua importância e a sua transcendência. Para quem não é familiarizado/a com a temática do refúgio, talvez não seja evidente, quiçá não seja imaginável a tragédia que acomete as pessoas que necessitam deixar suas casas e seus países de origem sem prévio conhecimento, sem planejamento e, na maioria das vezes, em pouquíssimo tempo, trazendo o atroz dilema a adultos e crianças que em alguns minutos – às vezes menos – tem que decidir o que levar consigo na fuga do cenário da violência, e da luta pela sobrevivência.

A experiência e os relatos de pessoas refugiadas mostram de maneira inequívoca que poucas vezes documentos e diplomas são levados nos bolsos ou em baixo do braço por essas pessoas. Animais de estimação, brinquedos, fotos, objetos de valor afetivo são o que as pessoas refugiadas carregam em sua fuga desesperada para o desconhecido. Em o Diário de Sandhohm (2014, 56), Dina Yafasova traz o seu relato sobre esse terrível momento da partida: “Não havia tempo para pensar nos meus pertences. Tudo o que foi adquirido ao longo dos anos foi deixado para trás”.

Por isso, isentar a apresentação e documentos do país de origem (que podem ser substituídos por documentos do país de acolhimento) e facilitar o reconhecimento de certificados e diplomas (por meio de outros meios de prova admitidos pelo Direito), são medidas óbvias e necessárias para permitir o exercício básico de uma cidadania emergente da pessoa refugiada em seu novo território de acolhida. São condições primárias para alcançar o que Hannah Arendt denominou “o direito a ter direitos”.

Entretanto, que a lei se limite a declinar apenas essas duas medidas no âmbito da integração local é algo, no mínimo, intrigante. Duas possibilidades são aventadas para explicar esse acontecimento: 1. O contexto do processo legislativo que resultou na Lei 9.474/1997; 2. A expectativa, ao menos por parte da sociedade civil, do suprimento regulatório e normativo do CONARE.

2.1. O contexto do processo legislativo da lei brasileira de refúgio

O contexto do processo legislativo condiciona o resultado de toda a norma, no tempo e no espaço. Parafraseando Ortega Y Gasset, “la ley es la ley y su circunstancia”. Assim no contexto de debates e tensões que envolveram a Lei 9.474/1997, a integração local não foi o tema central desse processo. Como vivamente relata com grande autoridade a Irmã Rosita Milesi (ACNUR, 2022), uma das mais importantes ativistas da proteção internacional de migrantes no Brasil e que contribuiu para a elaboração e aprovação da lei brasileira de refúgio, o principal tema que mobilizou os debates e a elaboração a lei relativa ao Estatuto do Refugiado no Brasil foi a introdução da definição ampliada de refugiado do regime de Cartagena no sistema legal brasileiro, defendida pela sociedade civil e pelo ACNUR, mas que encontrou

resistência no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso à época. Nesse cenário, o Título das Soluções Duradouras da lei, e da integração local em particular, refletiu um *mínimo minimorum*, aceitável naquele momento, mas não isento de crítica (Jubilut, 2007).

2.2. A expectativa do suprimento regulatório e normativo do CONARE

Mesmo para quem pesquisa sobre o tema do refúgio ou atua diretamente com a proteção internacional de pessoas refugiadas, causa alguma surpresa descobrir que, dentre as competências e atribuições do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), constantes do artigo 12 (Da Competência), está o inciso IV, que diz “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados”. Nesse inciso repousa a competência do CONARE para expandir sua ação à integração local. Em complemento necessário e esclarecedor, deve-se conhecer também o que diz o Regimento Interno do CONARE para a melhor compreensão desse órgão com respeito à integração local. Logo em seu Capítulo I sobre a Competência, no Artigo 1º, inciso IV diz que o CONARE tem por finalidade: “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, *integração local* e apoio jurídico aos refugiados [...]” (grifo nosso).

Não obstante essa competência legal expressa, em seus mais de vinte anos de existência, o CONARE pouco avançou nesse campo, focando-se em sua atividade principal, qual seja, a determinação do *status* de refúgio de milhares de solicitações de refúgio que historicamente transbordam a capacidade operativa do órgão de elegibilidade.

Nesse item, cabe novamente invocar a opinião da Irmã Rosita (ACNUR, 2022) sobre o tema, a partir de seu depoimento no âmbito da celebração dos 25 anos da Lei 9.474/1997. Segundo Ir Rosita, será necessário haver maior participação da sociedade civil nas atividades do CONARE para estimular o órgão a assumir um papel que até hoje não foi exercido, qual seja, o de regular a integração local.

3. A integração local na prática, apesar dos limites da lei

É evidente que a integração local é muito mais ampla e diversa do que os artigos 43 e 44 da Lei pode induzir alguém a supor. Daniel Chiaretti e Fabiana Severo (2019) indicam que os direitos das pessoas refugiadas incluem: a) Acesso a serviços públicos (que inclui saúde, educação, habitação etc.); b) Seguridade social; c) Acesso à justiça; e d) documentação.

Em grande medida, as ações da sociedade civil e das ONGs humanitárias e de direitos humanos, dos estados e municípios, das universidades e do setor privado contribuem sobremaneira para a garantia desses direitos e a realização da solução durável em sua vertente de integração local. A escassez regulatória da lei não

impediu que os diversos atores humanitários, governamentais e não-governamentais, se engajassem ao longo dos anos para atuar em favor da integração local das pessoas refugiadas.

O que deve ser dito, porém, é que esse engajamento, essa dedicação, e as várias iniciativas se deram – e seguem ocorrendo – à margem de uma ação concertada do governo federal, cujo papel constitucional seria o de coordenar políticas e ações nacionais nesse campo. Em vez disso, o que se observa é uma enorme fragmentação de políticas e de ações dos vários atores humanitários e de direitos humanos com o objetivo de colaborar com a integração local.

Cabe destacar o papel *ad hoc* do ACNUR nesse processo permanente de organizar, propor e apoiar ações dos diversos atores. Dispondo de um assento no CONARE, sem direito a voto, mas com acesso a tudo o que acontece no CONARE, o ACNUR tem uma visão privilegiada da dinâmica da migração forçada no Brasil, e vem atuando como *broker* e suporte permanente da governança multinível nesse campo no Brasil.

Não se pode olvidar que a integração local não ocorre, não se efetiva em nível nacional. Ela necessariamente demanda a atuação de estados federados e municípios. Este é um fenômeno global, onde cada vez mais os poderes regionais e locais assumem mais responsabilidade na recepção, acolhida e integração das pessoas refugiadas. Entretanto, no Brasil há uma ausência de coordenação e apoio da União para essas ações subnacionais. Respondendo a demandas inevitáveis relacionadas à migração, diversos estados e municípios passaram a criar mecanismos – conselhos e órgãos de gestão – voltados para o tema migratório, incluindo a integração local de pessoas refugiadas.

Em relação à sociedade civil, o destaque é a Caritas Arquidiocesana, que ocupa o assento da sociedade civil no CONARE, dispondo de direito a voto (portanto assumindo a co-responsabilidade pelo processo de determinação do *status* de refúgio na avaliação e julgamento das solicitações), e que atua na linha de frente da recepção das pessoas refugiadas, exercendo uma atividade que, em tese, deveria ser feita pelo poder público. Ao lado da Caritas, sem ter o mesmo mandato oficial, diversas ONGs humanitárias e de direitos humanos, como IMDH, em Brasília, o ADUS, em São Paulo, para citar apenas duas, assumem um papel relevante nas políticas de integração local das pessoas refugiadas.

Com respeito ao papel das universidades, a Cátedra Sergio Vieira de Mello, criação do ACNUR em 2003, vem ganhando relevância crescente com a rede das Cátedras, que inclui mais de 30 universidades em todo o Brasil, com atuação multidimensional na proteção internacional e na integração local e hoje já se configura como boa prática internacional na política global para refugiados no ensino superior (Rodrigues, 2021).

4. O regime de Cartagena e as políticas de integração local

Para além do limitado escopo da integração local na lei brasileira de refúgio, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no regime de Cartagena ampliam sobremaneira o alcance da integração local das pessoas refugiadas nas políticas públicas nacionais dos países da região.

O Programa Cidades Solidárias, incluído da Declaração e Plano de Ação do México de 2004, é um exemplo concreto de como os governos locais são vistos como pontos focais de ações de integração local. Mais uma vez, na maior parte dos casos, tem sido o ACNUR o ator protagonista na incorporação de cidades na política humanitária regional visando a integração local de pessoas refugiadas. Exemplos concretos na Argentina, Brasil e Colômbia ilustram essa dinâmica (Rodrigues, 2022).

Conclusões

A integração local tornou-se uma importante faceta das políticas para pessoas refugiadas impulsionadas pelo ACNUR, pelas ONGs e por governos (nacional, estaduais e municipais) no Brasil. Porém, isso se deu parcialmente em razão da Lei 9474/1997 e não se ocorreu por ação do CONARE, dentro da esfera de sua competência.

A integração local está prevista no regime global do refúgio, assim como no regime de Cartagena na América Latina. No Brasil, ela é fruto de ações de distintos atores governamentais e não-governamentais, com apoio multidimensional do ACNUR, e se realiza na prática cotidiana da recepção e do acolhimento.

Para que a integração local possa se tornar uma política nacional, coesa e melhor coordenada, caberá aos diversos atores da sociedade civil e dos governos subnacionais elevar o grau de sua incidência no CONARE para alavancar e sustentar iniciativas regulatórias potencializadas pela lei 9.474/1997.

Referências Bibliográficas

- ACNUR. Os 25 anos da Lei Brasileira sobre Proteção de Refugiados. *Podcast Refúgio em Pauta – Episódio 09*. Brasília, DF, 2022. <https://www.acnur.org/portugues/podcast/>
- ALMEIDA, G. A.; RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A. *70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados – (1951-2021)*. Perspectivas de Futuro. Brasília, DF: ACNUR, 2021.
- CHIARETTI, D.; SEVERO, F. G. *Comentários ao Estatuto dos Refugiados*. Belo Horizonte: CEI, 2018.
- CONARE. *Regimento Interno do Comitê Nacional para Refugiados*, Brasília, DF, DOU 06.11.1998, seção 1, p. 1-2.

DERRIDA, Jacques. *Anne Duformantelle convida Jacques Derrida a falar da Hospitalidade*. Escuta, 2003.

GODOY, G. G.; JUBILUT, L. L. (Org.). *Refúgio do Brasil*. Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo/Brasília, DF: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

IMDH. *Lei 9.474 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional de Refugiados e Apátridas*. 4ª ed. Brasília, DF: IMDH/ACNUR, 2012.

JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo/Brasília, DF: Método/ACNUR, 2007.

OLIVEIRA, A.C.; RODRIGUES, G. M. A.; SALA, J. B. A integração dos refugiados como política pública humanitária. In: *Guia de Fontes em Ajuda Humanitária*. Rio de Janeiro: Médico sem Fronteiras, 2017.

RODRIGUES, G. M. A. Convenções sobre refugiados. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. C. Campilongo, A. A. Gonzaga e A. L. Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. W. Balera, C. A. de S. Lima (coord. de tomo). São Paulo: PUC-SP, 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/514/edicao-1/convencoes-sobre-refugiados>

RODRIGUES, Gilberto M. A. *Policy Brief*. El rol de las ciudades en la acogida humanitaria según el Régimen de Cartagena para personas refugiadas en América Latina. The Stanley Center for Peace and Security, Muscatine, Iowa, 2022.

_____. O acesso de pessoas refugiadas ao ensino superior e o Pacto Global para Refugiados: a experiência da Cátedra Sergio Vieira de Mello. In: ALMEIDA, G. A.; RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A. *70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados – (1951-2021)*. Perspectivas de Futuro. Brasília, DF: ACNUR, 2021, p. 258-276.

_____. *Refugiados – O grande desafio humanitário*. São Paulo: Moderna, 2019.

YAFASOVA, Dina. *O Diário de Sandhom*. Curitiba: Editora da UFPR, 2014.

A DEFINIÇÃO AMPLIADA DE REFUGIADO E A QUESTÃO DO REFÚGIO NO ANTROPOCENO: CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Guilherme Assis de Almeida

Guilherme Assis de Almeida é professor associado do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP. Foi Secretário Adjunto de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (2015-2016) e consultor jurídico do ACNUR (1998-1999).

Introdução

A fim de apresentar o tema em tela, o artigo foi dividido em 5 itens: 1) Memória pessoal e aprendizagem conceitual; 2) Conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos; 3) Operação Acolhida: nova face do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil; 4) Refugiados climáticos e antropoceno; 5) Catástrofe climática e Direito Internacional dos Refugiados: repensando o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos.

1. Memória pessoal e aprendizagem conceitual

Hoje – decorridos 25 anos da aprovação da lei n.º 9.474/1997 –, a condição fundamental para pensar o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) no Brasil e na comunidade internacional é considerar as conquistas e os retrocessos nesse quarto de século. Escrever esse artigo no ano de 2022 obriga-me a estimular minha memória pessoal de quando trabalhei como consultor jurídico do ACNUR (1998-1999) – período inicial da implementação da lei n.º 9.474/1997 e do CONARE (Comitê Nacional

de Refugiados). Também releio com curiosidade meu artigo “A lei 9.474/1997 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações”, um dos meus primeiros textos após meu doutorado, publicado no livro “Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira” (ALMEIDA, 2001).

Ao revisitar esse artigo, vejo que a questão da definição ampliada de refugiados foi o aspecto jurídico que mais chamou minha atenção no início de minhas atividades como consultor jurídico do ACNUR²⁵. Quase um quarto de século depois, consigo saber o porquê: as duas definições de refugiados, tanto a clássica como a ampliada, diferenciam-se em relação à motivação do pedido de refúgio. Na primeira, devem estar presentes os “fundados temores de perseguição” (art. 1, I, da lei n.º 9.474/1997), aspecto subjetivo que deve ser aquilatado por meio da entrevista de elegibilidade. Já na definição ampliada de refugiado, a existência de “grave e generalizada violação de direitos humanos” (art. 1, III, da lei n.º 9.474/1997) deve ser constatada por meio da pesquisa da situação política do país em tela.

Quanto à “entrevista de elegibilidade”, qual é a razão de sua existência? A experiência me mostrou que, no momento que ela acontece, é possível constatar a confiabilidade da narrativa apresentada, além da conexão do solicitante de refúgio com a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” em seu país de nacionalidade ou residência habitual.

Em uma das primeiras reuniões do CONARE de que participei como representante do ACNUR²⁶, um caso me chamou atenção: o de Serra Leoa. A reunião do CONARE aconteceu em uma segunda-feira e, na véspera (um domingo), durante o programa “Fantástico”, houve uma pesquisa realizada com centenas de pessoas a propósito de “buscadores de asilo” vindos de Serra Leoa demandando o reconhecimento do “status” de refugiado no Brasil. Assisti à reportagem e – para minha surpresa – a maioria quase absoluta dos entrevistados apoiava a demanda dos “buscadores de asilo”. O parecer do CONARE, que tomou como base as entrevistas realizadas com dezenas de solicitantes de refúgio serra-leoneses, indicava dúvidas em relação à nacionalidade de alguns deles. Durante a reunião, citando explicitamente a pesquisa do programa “Fantástico”, a presidência do CONARE solicitou – de forma enfática – o reconhecimento da condição de refugiado de todos os pedidos dos serra-leoneses.

Todo o plenário acatou a demanda e confesso que fiquei “sem graça” de indicar a existência de dúvidas no “parecer de elegibilidade”. Afinal, tinha algum proveito o parecer de elegibilidade quando se tratava da decisão de pedidos de reconhecimento

25 Naquela época (antes da existência do CONARE), o ACNUR era responsável pela realização das entrevistas com os “buscadores de asilo”. Assim, realizei centenas de entrevistas de elegibilidade na sede da Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro.

26 Importa ter claro que, conforme art. 14, § 1º, da lei n.º 9474/1997, “o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto”.

da condição de refugiado de casos fundamentados na “grave e generalizada violação de direitos humanos”? Essa questão me levou a escrever o referido artigo.

2. O conceito de “grave e generalizada violação de direitos humanos”: breve genealogia

O conceito de grave violação de direitos humanos se estabeleceu a partir da resolução 1235 – ano de 1967 – do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Essa resolução foi elaborada como resposta a uma demanda da Comissão de Direitos Humanos e da Subcomissão de Prevenção e Discriminação e Proteção das Minorias que, ao analisarem o “apartheid” na África do Sul, cunharam a expressão “consistent patterns of gross violations of human rights” (“padrão consistente de grave violação de direitos humanos”, em tradução livre). Esse conceito possibilitou a criação dos procedimentos especiais, mecanismo internacional destinado a averiguar *in loco* as situações de grave violação de direitos humanos.

Dois anos mais tarde, a Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (1969), no seu artigo 1, inciso 2, estabeleceu:

2. O termo “refugiado” aplicar-se-á também a toda pessoa que, por causa de uma agressão exterior, uma ocupação ou uma dominação estrangeira, ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade de seu país de origem, ou país de sua nacionalidade, está obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade.

A Convenção da OUA utiliza o termo “acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública”, mas não se vale da expressão “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Foi a Declaração de Cartagena (1984), citando expressamente a Convenção da OUA, que incluiu o conceito com um termo quase idêntico. Estabelece a Declaração na sua terceira conclusão:

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.

A definição de “mecanismos para implementação do Estatuto do Refugiado de 1951” é a finalidade – definida pelo próprio texto normativo – da lei n.º 9.474/1997, que determinou o conceito de refugiado do seguinte modo:

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.*

Importa observar que o inciso I e II devem ser lidos de forma conjunta, inciso II citando explicitamente o inciso I. Todavia, o inciso III deve ser analisado de forma separada, uma vez que não há menção a “fundados temores de perseguição” neste artigo. Desta feita, para reconhecimento da condição de refugiado de uma pessoa que deixa seu país de nacionalidade “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos”, o “fundado temor de perseguição” pode ou não estar presente. Isso significa dizer que o temor de perseguição não é imprescindível para o reconhecimento da condição de refugiado de uma pessoa na lógica da definição ampliada.

Lembro-me de uma entrevista que realizei, no ano de 1998, de uma pessoa de Serra Leoa cujo único documento de identidade apresentado foi uma carteira de passe de Freetown (sem a foto) apenas com o nome rasurado. A entrevista serviu para aquilatar o pertencimento dele à Serra Leoa, o que foi suficiente para reconhecimento de sua condição como refugiado. Essa questão não é simples e está presente mesmo em materiais de treinamento de instituições que integram o sistema brasileiro de refúgio. É o que notamos no material didático intitulado “Metodologias e técnicas para entrevistar solicitantes de refúgio: módulo de capacitação”, editado pela Defensoria Pública da União (DPU) e pela ACNUR (2013). Na página 19, lemos:

É fundamental que o solicitante entenda que os seguintes elementos de sua solicitação devem ser claramente esclarecidos:

- ◆ O solicitante tem um temor de perseguição?

- ◆ É fundado esse temor?
- ◆ A perseguição é por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política, ou pelas razões expostas na Convenção da OUA ou Declaração de Cartagena sobre a definição de “refugiado”, quando aplicáveis?

A condição jurídica do refugiado está estabelecida no capítulo II (art. 4 ao 10) da lei n.º 9.474/97. Uma vez reconhecida a condição de pessoa em situação de refúgio por parte do Governo Brasileiro, a situação do solicitante de refúgio que teve seu pedido reconhecido com base na “definição clássica” (art. 1, I e II, da lei n.º 9.474/97) ou na “definição ampliada” é igual. Apenas muda o processo de reconhecimento. Defendo a ideia que a “definição ampliada” rompe a fronteira da perspectiva individualizada de reconhecimento da “clássica”, o que acarreta uma importância secundária à entrevista de elegibilidade. No âmbito da história da implementação do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil, isso fica evidente.

3. Operação Acolhida: a nova face do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil

2021 foi o ano que mais recebeu refugiados desde o início da série histórica do CONARE. Conforme o relatório “Refúgio em Números” do Observatório das Migrações Internacionais, 29.107 foi o número de solicitações de refúgio, das quais 22.856 foram feitas por pessoas oriundas da Venezuela. O crescente número de solicitantes de refúgio venezuelanos levou à criação da “Operação Acolhida”, em 2018, a maior operação de acolhida humanitária realizada pelo Brasil. Até março de 2022, quase 50 mil pessoas da Venezuela obtiveram reconhecimento como refugiadas no Brasil, o que colocou o país como o segundo do mundo no que se refere ao reconhecimento das pessoas da Venezuela como refugiadas (ACNUR, 2022).

Com a concordância do ACNUR, o CONARE estabeleceu um procedimento simplificado para encaminhamento da solicitação de refúgio. Quanto à entrevista de elegibilidade, ela é dispensada desde que o requerente nacional venezuelano²⁷:

(...) 1. tenha em seu processo documentação venezuelana, a fim de comprovar a sua nacionalidade, podendo ser passaporte ou documento de identidade, ainda que fora da validade; 2. tenha como registro de última movimentação a entrada no país; 3. não tenham óbice contra si; 4. tenha atingido a maioria civil (18 anos); e 5. não tenha autorização de residência em território nacional, nos termos da lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017.

27 Nota técnica n.º 3/2019/CONARE Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ (8757617) e do inciso II do § 1º do art. 6º da Resolução Normativa n.º 29, de 2019,

Observo que a expressão “grave e generalizada violação dos direitos humanos” foi inserida na Constituição Brasileira (1988) por meio da Emenda Constitucional 45/2004, que adendou o §5º ao artigo 109 (CF 1988), que estabelece:

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

O fato da expressão “grave violação de direitos humanos”, que emerge em um documento da ONU no ano de 1967 (como foi visto anteriormente), mostra a porosidade dos direitos humanos. Desse modo, constitui esse ramo do Direito Internacional Público aquilo que o saudoso professor Antônio Augusto Cançado Trindade chamava de Direito dos Direitos Humanos...

Tanto na situação histórica do “apartheid” da África do Sul como na fuga massiva de pessoas da Venezuela, o que temos é uma situação de uma coletividade que afeta a vida de uma pessoa ou uma coletividade a depender da conjuntura existencial de cada um. Há em comum – nos dois exemplos históricos aqui elencados – essas situações de “grave e generalizada violações de direitos humanos” ocasionadas por pessoas humanas. Já quando atores não humanos (uma pandemia, uma seca extrema, uma inundação, um furacão, um incêndio) causam milhares de vítimas entre animais, plantas e pessoas humanas, é possível continuarmos a fazer uso do conceito de “grave e generalizada violação de direitos humanos”?

4. Refugiados climáticos e o Antropoceno

Antiga presidente da Irlanda (1990-1997), Alta Comissária para os Direitos Humanos (1997-2002), fundadora e atual presidente da “Mary Robinson Foundation: Climate Justice” (mrfcj.org), Mary Robinson descreve uma situação específica de catástrofe climática no estreito de Bering (entre os oceanos Pacífico e Ártico, entre território norte-americano e russo) que ocorreu em um passado recente e faz previsões nada animadoras. Afirmo Mary Robinson (2021(2018), p. 78-79):

Em agosto de 2016, os residentes de Shishmaref, uma comunidade Inupiat ao norte do estreito de Bering, votaram pela realocação de toda a comunidade de sua ilha-barreira que, ao longo de décadas, foi desaparecendo no mar. Alguns especialistas advertem que muitas comunidades costeiras do Alasca ficarão completamente inabitáveis em 2050, ano em que meu neto mais velho, Rory, e sua sobrecarregada geração serão forçados a lidar com o desafio de abrigar dezenas de milhões de refugiados do clima.

A ocorrência de um desastre ambiental, em consequência da atual situação de catástrofe climática que a humanidade está atravessando, não atinge – apenas e tão somente – um indivíduo, mas toda uma coletividade. Para entendermos o contexto atual que estamos atravessando, é importante refletir a propósito do significado de Antropoceno.

Antropoceno enquanto conceito científico foi estabelecido pelos cientistas Paul Crutzen e Eugene Stoermer – no ano de 2000 –, afirmando que, devido às mudanças ocasionadas pela sociedade industrial, a humanidade havia se transformado em uma verdadeira “força geológica”. Segundo os cientistas (CRUTZEN; STOERMER, 2015),

Considerando esses e vários outros crescentes impactos das atividades humanas na terra e na atmosfera, que acontecem em todas as escalas possíveis – inclusive global –, parece-nos mais do que apropriado enfatizar o papel central da humanidade na geologia e na ecologia propondo o uso do termo Antropoceno para a época geológica atual. Os impactos das atividades humanas vão continuar por longos períodos.

O período histórico da Modernidade pode ser definido – de forma sintética – como aquele em que a pessoa humana é o centro de tudo e a natureza, apenas um objeto a ser explorado. A reflexão da filósofa carioca Alyne Costa (2022, p. 47) auxilia-nos a compreender qual mudança histórica estamos vivenciando:

As mudanças já começaram a acontecer, essas mudanças sistêmicas que transformam completamente a lógica dos ecossistemas em que os seres estavam inseridos e viviam muito bem até então, e elas vão perdurar por milhares de anos, algumas por milênios. Então essa diferença entre períodos é muito importante para tentarmos entender um pouco o que é que está acontecendo hoje e por que tem tanta gente falando em Antropoceno, em Gaia, em colapso climático. Não se trata mais de só outro problema de degradação ambiental, como o vínhamos entendendo segundo a lógica antiga da natureza.

Essa mudança está ocorrendo também na forma como conhecemos o mundo. Nesse sentido, o Antropoceno é um convite a uma profunda revisão de nossas premissas científicas. Assim, esclarece o jovem filósofo francês Pierre Charbonnier (2017, p. 302):

Falar de antropoceno é, em efeito, sugerir que a mudança climática e seus efeitos catalisam uma síntese empírica e normativa da atualidade do mundo. Que se trate da conservação das espécies, da gestão de recursos, mas também do Direito Internacional, da defesa ou do futuro das democracias, a racionalidade antropocênica surge como um âmbito ao qual toda interrogação é suscetível de renovação.

**Tradução livre do autor*

Nessa perspectiva da liberdade do pensar que a racionalidade antropocênica nos oferece, urge pensar em uma virada ontológica no campo do Direito que enxergue a pessoa humana não como o centro, mas como parte integrante de um complexo sistema cósmico. Sinteticamente, descreve essa possibilidade Donna Haraway²⁸ (2022, p.78) ao esclarecer seu conceito de parentesco: “Penso que a expansão e recomposição do conceito de parentesco se justifica pelo fato de todos os terráqueos estarem relacionados no sentido mais profundo. E já é hora de cuidar das espécies como conjunto (não de espécies individualizadas)”.

Somos todos “seres multiespécies”, segundo Haraway. Pensar o Direito nessa chave teórica constitui uma transformação cultural que está em pleno processo. Um exemplo dessa metamorfose é a possibilidade de considerarmos animais como sujeitos de direito. É o que afirma Carlos Frederico Ramos de Jesus (2022, p. 246):

É possível ser titular de direitos sem ser pessoa, embora ambas as características possam ocorrer juntas na maioria das vezes. Para a consistência das teorias baseadas em direitos, assim, fundamental é que o animal senciente seja sujeito de direito à inviolabilidade. O “rótulo” desse sujeito de direito é menos importante do que o direito que se busca assegurar. Em suma: entre pessoas e coisas, os animais sencientes não devem ser coisas e podem ser pessoas. Fundamental é que sejam sujeitos de direito.

Na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, o professor Goffredo Telles Júnior, em um texto intitulado “O Direito Quântico: ensaio sobre o Fundamento da Ordem Jurídica” (1971, p. 14), declara o quanto segue:

O Direito Quântico é o Direito Natural – não o Direito Natural doutrinário ou ideal, mas o Direito Natural da natureza, que é o Direito que flui das realidades bióticas e genéticas dos agrupamentos humanos; o Direito que simplesmente exprime o “sentimento” e a verdadeira índole das coletividades em que ele vigora.

Nessa mesma linha, em um livro de 1990, o filósofo francês Michel Serres (1990, p. 65-66) tece comentários a propósito do Contrato Natural:

Portanto, o retorno à natureza! O que implica acrescentar ao contrato exclusivamente social a celebração de um contrato natural de simbiose e de reciprocidade em que a nossa relação com as coisas permitiria o domínio e a posse pela escuta admirativa, a reciprocidade, a contemplação e o respeito, em que o conhecimento não suporia já a propriedade, nem a acção o domínio, nem estes os seus resultados ou condições estercorárias. Um contrato de armistício, na guerra objectiva, um contrato de simbiose: o simbiota admite o direito do hospedeiro, enquanto o

28 Filósofa e zoóloga norte-americana, professora emérita no Departamento de História da Consciência e no Departamento de Estudos Feministas da Universidade da Califórnia (EUA).

parasita – o nosso actual estatuto – condena à morte aquele que pilha e o habita sem ter consciência de que, a prazo, se condena a si mesmo ao desaparecimento.

O livro de Goffredo é de 1971, antes da Conferência de Estocolmo (1972), enquanto o de Michel Serres é de 1990, antes da Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). Ambos estão no âmbito da Filosofia do Direito e falam de um Direito possível, mas ainda não existente como realidade conceitual. No Antropoceno, poderiam ser estas propostas filosóficas tornadas realidades? Defendo a ideia de que sim....

5. Catástrofe climática e Direito Internacional dos Refugiados: repensando o conceito de “grave e generalizada violação de direitos humanos”

Descreve Mary Robinson (2021(2018), p. 78-79) mais uma catástrofe climática:

Espalhada por uma área do oceano do tamanho do Alasca, as várias ilhas de Kiribati, onde vivem pouco mais de 100 mil pessoas, estão no máximo a pouco mais de seis metros acima do nível do mar. Os últimos modelos climáticos preveem que o derretimento do gelo polar e a expansão térmica do mar podem fazer com que os oceanos subam numa média de trinta a sessenta centímetros em 2100. Há uns vinte anos, por causa de sua posição na Linha Internacional de Data, Kiribati era o primeiro país no mundo a dar boas-vindas ao novo milênio. Agora, em uma trágica reviravolta do destino, pode se tornar a primeira nação a ser perdida para os efeitos da mudança climática antes do alvorecer do próximo século.

Em face dessa situação de Kiribati, creio que estamos diante de um caso de apatridia climática. Pensando hipoteticamente no caso do “desaparecimento” desse pequeno país asiático, seria impossível falar a propósito de um “bem fundado temor de perseguição”. Todavia, penso ser viável considerarmos a hipótese de “grave e generalizada violação de direitos humanos e de direitos de sujeitos não humanos”. Afinal, com o desaparecimento do país, ao oferecer apoio humanitário apenas para pessoas humanas, esquecendo por completo sujeitos não humanos, estaríamos diante de um ato de racismo de espécie²⁹. No âmbito dessa proposta de definição, “sujeitos não humanos” devem ser considerados como sujeitos de direito à inviolabilidade (conforme a proposta teórica de Carlos Frederico Ramos de Jesus aqui já discutida).

Imaginando que essa proposta seja um dia viabilizada, exigir-se-ia do ACNUR e de outras diversas organizações internacionais uma postura diversa daquela que vêm

²⁹ A propósito do conceito de racismo de espécie, sugiro a leitura de “A Trama da Vida: como os fungos constroem o mundo”, de Merlin Sheldrake (São Paulo: Fósforo/UBU Editora, 2021).

exercendo até o momento atual. O trabalho deveria ser preventivo, tentando oferecer possibilidades migratórias a todo ser senciente envolvido nessa situação. Foi o que fez Anote Tong, ex-presidente da República de Kiribati que, a um custo de 8 milhões de dólares, adquiriu 6 mil acres de terra reflorestada na segunda maior ilha do arquipélago de Fiji. Refletindo a propósito de sua atitude preventiva, afirma Tong com observações de Mary Robinson (2021 (2018), p. 118 -119):

Comprar terras proporciona um sentido moral de conforto de que nós temos uma opção”, refletiu Tong sobre sua decisão de adquirir terras em outro país como um plano B para seu povo. Era também uma poderosa repreensão a comunidade internacional, que não estava prestando muita atenção ao cenário de aniquilamento de sua nação, acreditava Tong. “A mensagem era curta e grossa: se você acredita ou não, se você vai fazer alguma coisa sobre isso ou não, nosso destino está selado”, ele disse. “Em algum momento deste século, a água vai estar mais alta que o ponto mais alto de nossas terras.

Foi a respeito de um cidadão de Kiribati, Ioane Teitiota, a recente decisão do Comitê do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos³⁰. No ano de 2015, o senhor Teitiota, apresentou pedido de asilo perante o governo da Nova Zelândia, alegando ser um “refugiado climático”, uma vez que a situação de Kiribati, devido às consequências da mudança climática, oferecia sérios riscos à sua vida. O governo da Nova Zelândia negou o pedido e o deportou. A decisão final do Comitê – com dois votos dissidentes – foi que a situação em Kiribati não apresentava nenhum “bem fundado temor de perseguição”, portanto o senhor Teitiota não poderia ser reconhecido enquanto um refugiado. Todavia, “o comitê lembra que a degradação ambiental, mudança climática e desenvolvimento não sustentável constituem algumas das mais urgentes e sérias ameaças para a possibilidade de presentes e futuras gerações gozarem do direito à vida”³¹.

Ao negar o pedido de reconhecimento da condição de refugiado, o Comitê se fundamenta na ideia de vincular o refúgio ao “bem fundado temor de perseguição”, o que é anacrônico na perspectiva da racionalidade antropocêntrica. Entretanto, a mesma decisão (posição majoritária do Comitê) aponta para “degradação ambiental, mudança climática e desenvolvimento não sustentável”, atores não humanos, como perpetradores de “urgentes e sérias ameaças para a possibilidade de presentes e futuras gerações gozarem do direito à vida”. Isso mostra que, possivelmente, uma mudança na forma como a catástrofe climática é encarada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. O reconhecimento do direito ao meio ambiente como um Direito Humano pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU também é um sinal de esperança nesse sentido.

30 Inteiro teor da decisão: CCPR C/127/D/2728/2016 (acesso em 02 de outubro de 2022)

31 Página 9, item 9.4: CCPR C/127/D/2728/2016 (acesso em 02 de outubro de 2022, tradução livre do autor)

A racionalidade antropocêntrica convida o ACNUR a repensar sua forma de atuação na forma de acolhida às pessoas em situação de refúgio. A exemplar atuação do ACNUR nas dezenas de Universidades que compõem a Cátedra Sérgio Vieira de Mello no Brasil é um exemplo dessa nova forma de atuação a ser incentivada.

No âmbito do Antropoceno, há de se deixar cristalino que a política como “agir conjunto” (agir ombro a ombro), segundo proposta teórica de Hannah Arendt, não pode ser esquecida. Vale lembrar que, para ela, “a Terra é a própria quintessência da condição humana”. É luminoso sob esse aspecto o artigo de Wolfgang Heuer (2022, p. 69), “Reafirmando as dimensões da pluralidade diante das Convulsões Globais”:

No contexto dessa reflexão, isso significa considerar a política e a natureza, ou, mais claramente, no contexto republicano, república e cosmos em sua estreita conexão entre si. Dessa perspectiva de estreita conexão, a natureza não é algo oposto às pessoas, mas as pessoas fazem parte da natureza, daquilo que Alexander von Humboldt chamou de organismo ou cosmos que se espalha pelo mundo. Esse cosmos inclui igualmente seres humanos e animais (ou animais humanos e não humanos), plantas, minerais, os elementos clássicos, o clima e a atmosfera.

Considerar o novo conceito de “grave e generalizada violação de direitos humanos e de direitos de sujeitos não humanos” caminha nessa perspectiva.

Conclusões

A oportunidade de escrever o presente artigo possibilitou-me revisitar o início da implementação da Lei 9.474/97 bem como pensar nos desafios presentes que o Direito Internacional dos Refugiados já está enfrentando. É com alegria que constato que apesar de todas as dificuldades e tragédias humanitárias, o Direito Internacional dos Refugiados em todos os seus aspectos está consolidado no Brasil.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *O ACNUR antes e depois da operação acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira*. Brasília: ACNUR, 2022.

_____. *DPU. Metodologias e técnicas para entrevistar solicitantes de refúgio: módulo de capacitação*. Brasília: Defensoria Pública da União (DPU) e ACNUR, 2013.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *A Proteção da Pessoa Humana no Direito Internacional: Conflitos Armados, Refugiados e Discriminação Racial*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2018.

_____. *A Lei 9474/1997 e a definição ampliada de refugiado: Breves Considerações*. In: Guilherme Assis de Almeida e Nadia Araujo (coords). *Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 73-84.

- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *O Direito Internacional dos Direitos Humanos no Limiar do Novo Século*. In: *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos* (volume III), capítulo XX. Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 405-409.
- CHARBONNIER, Pierre. *Genealogie de l'anthropocène : La fin de risque et des limites*. Éditions de EHESS, 2017
- CRUTZEN, Paul J; STOERMER, Eugene F. *O antropoceno*. Belo Horizonte, sem número, 06 nov. 2015. <<https://piseagrama.org/o-antropoceno>>.
- COSTA, Alyne. *Antropoceno é o nosso tempo: Mediação de Wellington Cançado*. In: Gabriela Moulin, Renata Marquez, Roberto Andrés e Wellington Cançado (orgs). *Habitar o Antropoceno*. Belo Horizonte: BDMG Cultural / Cosmópolis, 2022, v. 1, p. 42-67.
- HARAWAY, Donna *Quando as espécies se encontram*. São Paulo: UBU Editora, 2022.
- HEUER, Wolfgang. *Reafirmando as Dimensões da Pluralidade diante das Convulsões Globais*. In: Ari Marcelo Solon, Cláudia Perrone-Moisés, Elza Antonia Pereira Cunha Boiteux, Fernando Menezes de Almeida, Gustavo Ferraz de Campos Monaco e Nina Ranieri (coords). *Múltiplos olhares sobre o Direito: Homenagem aos 80 anos do Professor Emérito Celso Lafer*. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2022, p. 61-76.
- JESUS, Carlos Frederico Ramos de. *Direitos Animais: Entre Pessoas e Coisas. O Status Moral Jurídico dos Animais*. Curitiba: Editora Juruá, 2022.
- ROBINSON, Mary. *Justiça Climática: Esperança, resiliência e a luta por um futuro sustentável*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021 (2018).
- SERRES, Michel. *O Contrato Natural*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994 (1990).
- TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O Direito Quântico: Ensaio sobre o Fundamento da Ordem Jurídica*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1971.

O PRINCÍPIO DA HUMANIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL DAS PESSOAS REFUGIADAS E SUA APLICAÇÃO A PARTIR DA LEI BRASILEIRA DE REFÚGIO

Carolina de Abreu Batista Claro

Professora Adjunta de Direito Internacional no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IRel/UnB), Coordenadora Adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB), integrante da Rede Acadêmica Latino-americana sobre Direito e Integração das Pessoas Refugiadas (Rede LAREF), advogada e consultora em migração e refúgio.

Introdução

O princípio da humanidade (ou princípio humanitário³²) – e seus desdobramentos político-jurídicos com a consolidação das três vertentes da proteção internacional da pessoa humana – tem trazido nova roupagem na aplicabilidade do Direito Internacional,

32 O princípio humanitário é entendido aqui como sinônimo de princípio da humanidade como tradução para o português de principle of humanity ou principe d'humanité, diverso dos princípios regentes do Direito Internacional Humanitário.

incluindo no Direito Internacional das Pessoas Refugiadas. Tal princípio se consolidou nessa disciplina no pós Segunda Guerra Mundial e, desde o final do século XX, tem ganhado novos contornos com os reflexos dos desastres ambientais no mundo e com as políticas de criminalização da ajuda humanitária, em descompasso com a moral, com a ética e com as próprias fontes do Direito Internacional.

O princípio da humanidade tem suas origens e bases na ética cristã e se coaduna com a noção de solidariedade e de “sentimento de responsabilidade mútua, vínculo fraterno que une todos os seres humanos uns aos outros” (Bouriche, 2012, p. 11). Leroux (1840) aponta que a noção de solidariedade converteu-se da ideia de *cariidade religiosa* para a *solidariedade laica* como um ato cívico guiado pelo humanismo. Hodiernamente, o princípio da humanidade também é encontrado como *humanitarismo* na literatura, por se referir ao conjunto das ações humanitárias.

Autores clássicos do Direito Internacional já discorriam sobre a função da disciplina como expressão do humanismo e da solidariedade internacional, especialmente através das diversas formas de cooperação internacional e da busca por justiça no plano internacional (Bouriche, 2012; Martínez, 1991). Por isso, é possível encontrar tal perspectiva em instrumentos de direito internacional, tais como:

- I. na reciprocidade cooperação;
- II. no acesso aos tribunais internacionais e ao sistema de tratados do Conselho de Direitos Humanos da ONU; e
- III. na proteção internacional conferida pelas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, incluindo a prática da ação humanitária³³.

O presente artigo buscará discutir a perspectiva do princípio da humanidade a partir da Lei nº 9.474/1997 (Lei Brasileira de Refúgio) por meio de análise bibliográfica e documental. Busca-se identificar o exercício do *humanitarismo* na prática da legislação e política brasileiras para com pessoas solicitantes de refúgio e refugiadas no país a partir da operacionalização da Lei através do CONARE e do Poder Executivo Federal.

1. O princípio da humanidade no Direito Internacional das pessoas refugiadas

Cançado Trindade explica que o princípio da humanidade emana da consciência humana e é encontrado tanto nos instrumentos de direito convencional quanto costumeiro, abrangendo “o conjunto do *corpus juris* da proteção internacional do indivíduo em todas as circunstâncias e particularmente nas de grande adversidade” (2018, p. 147). Para o autor, o princípio da humanidade “encontra aplicação nas mais

33 Bouriche (2012) analisa os instrumentos de solidariedade no direito internacional de forma mais extensa da que se pretende neste artigo. A autora os divide em instrumentos de *solidariedade por compensação* e em *instrumentos de solidariedade para a proteção de interesses coletivos*, este último aplicável também à perspectiva humanitária.

diversas circunstâncias, tanto em tempos de conflito armado como de paz, nas relações entre os poderes públicos e todas as pessoas sujeitas à jurisdição do Estado em questão” (2018, p. 148).

Ele ressalta também que o impacto do princípio da humanidade é mais notório quando aplicado para proteger pessoas em situação de vulnerabilidade, de grande adversidade ou mesmo de impotência, especialmente quando a aplicação do princípio se coaduna com disposições relevantes de tratados internacionais que têm por finalidade a proteção dos direitos humanos (Trindade, 2018), como é o caso da sua aplicabilidade para pessoas em situação de refúgio e vítimas de desastres.

É comum encontrar confusão na literatura jurídica sobre a prática do princípio da humanidade e o Direito Internacional Humanitário (DIH) como se fossem sinônimos, especialmente em razão da tradução do primeiro para o português³⁴. Cabe esclarecer que o princípio da humanidade é princípio orientador de direito internacional, presente nas fontes primárias da disciplina, e que rege diversas áreas do direito internacional, em especial as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, da qual o DIH é parte³⁵. Por isso, o princípio da humanidade é gênero do qual tanto o *humanitarismo* quanto o DIH são espécies³⁶.

Da prática política internacional, sobretudo a partir da década de 1990, surgiram formas de externalização do princípio da humanidade por meio do *humanitarismo*. Inicialmente visto sob a perspectiva da *intervenção humanitária* como nos casos da Ex-Iugoslávia e Ruanda, o fracasso no alívio do sofrimento de grupos humanos em algumas das operações de paz conduzidas pela ONU (Slaughter, 2000) foi posteriormente traduzido na *ação humanitária*, que por sua vez é representada pela “ajuda que busca salvar vidas e aliviar o sofrimento da população afetada por crises” (OCHA, 2003, p. 13).

A ação humanitária para a proteção de vítimas de conflitos armados e de desastres como expressão do humanismo considera a necessidade da coordenação humanitária e da participação de diversos atores, em especial das agências especializadas do Sistema ONU, de organizações internacionais fora das Nações Unidas e de organizações da sociedade civil. Segundo Barnett (2013), o desenvolvimento de uma *ordem humanitária internacional* como expressão consciente dos esforços da comunidade internacional para aliviar o sofrimento humano é considerado uma das maiores revoluções da ética internacional dos últimos séculos.

O autor exalta a importância da ação humanitária ao indicar que

34 Vide nota de rodapé nº 2.

35 As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana são compostas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional das Pessoas Refugiadas, que possuem premissas e instrumentos específicos e diversos entre si, embora seja clara a proximidade entre as três áreas.

36 O próprio professor Cançado Trindade alerta para a confusão que se faz entre o princípio humanitário (ou princípio da humanidade) e o DIH.

A ordem humanitária internacional é uma conquista impressionante, estendendo-se por todo o mundo e prestando assistência às populações mais vulneráveis. Suas atividades incluem a prestação de ajuda emergencial, a defesa dos direitos humanos, envio de suprimentos alimentares, distribuição de telas mosquiteiras, atendimento psicológico para vítimas de violência sexual, construção de escolas primárias, reintegração de refugiados e pessoas internamente deslocadas, treinamento profissionalizante para ex-crianças soldados, assistência no desenvolvimento das comunidades e microempréstimos para mulheres pobres. Essas intervenções são realizadas por um impressionante variedade de atores, incluindo Estados, organizações não governamentais (ONGs), organizações religiosas organizações internacionais, ativistas com conta no YouTube, solitários idealistas, filantropos, corporações e empresas com fins lucrativos. Essas intervenções são cada vez mais legitimadas e organizadas dentro e ao redor de instituições internacionais, normas e leis, e realizadas em nome da compaixão, cuidado e responsabilidade. Se houver um símbolo do cosmopolitismo e da possibilidade de progresso moral, é o humanitarismo. (2013, p. 380)

No Direito Internacional das Pessoas Refugiadas, o princípio da humanidade (e a prática do *humanitarismo*) se faz presente: (i) formalmente nos tratados internacionais sobre refúgio e nas legislações internas sobre o tema, assim como na (ii) prática da ação humanitária para com pessoas refugiadas, solicitantes de refúgio, apátridas e deslocadas internas – em suma, ele se aplica no exercício do trabalho humanitário para as pessoas de interesse do ACNUR e para as pessoas protegidas por outros organismos e agências internacionais e organizações da sociedade civil.

2. O princípio da humanidade aplicado às pessoas refugiadas no Brasil

Em que pese à aplicação do princípio da humanidade aos não nacionais em território brasileiro, faz-se pertinente distinguir a previsão formal de dispositivos legais que se coadunam com tal princípio e sua prática, inclusive diante das políticas públicas. Na Lei Brasileira de Refúgio, há previsão expressa para o reconhecimento da condição de pessoa refugiada e as garantias inerentes à pessoa solicitante de refúgio, bem como ao devido processo legal no procedimento administrativo de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, a saber, (Tabela 1):

Tabela 1 – Disposições relativas ao princípio da humanidade na Lei Brasileira de Refúgio

Temas	Elementos da Lei Brasileira de Refúgio
Sujeitos destinatários da proteção internacional	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Conceito de pessoa refugiada (art. 1º); ◆ Pessoas que podem se beneficiar da proteção por extensão (art. 2)
Amplitude da proteção	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Condição jurídica da pessoa refugiada (art. 3, 4 e 5)
Procedimento de reconhecimento da condição de pessoa refugiada	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Acesso ao território (art. 7 e 8); ◆ Acesso ao procedimento de refúgio (art. 7, 9, 10, 17, 18 e 19); ◆ Sigilo no processo administrativo (art. 20 e 23); ◆ Fundamentação da decisão administrativa (art. 27); ◆ Recurso no processo administrativo (art. 29, 30, 31 e 40 §2º); ◆ Gratuidade no processo administrativo (art. 47); ◆ Celeridade no processo administrativo (art. 47)
Permanência no território	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Residência provisória (art. 21); ◆ Não aplicabilidade de medidas compulsórias (art. 7 §1º, 32, 33, 34, 35, 36 e 37)
Documentação	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Documento de identidade (art. 6 e 28) ◆ Carteira de trabalho (art. 21 §1º) ◆ Revalidação facilitada de diploma (art. 44)
Soluções duradouras	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Repatriação voluntária (art. 42) ◆ Integração local (art. 43 e 44) ◆ Reassentamento (art. 45 e 46)

Fonte: elaboração da autora.

A definição contida no artigo 1º da Lei Brasileira de Refúgio compreende importante ampliação dos motivos do refúgio em relação à Convenção de 1951 ao incluir a *grave e generalizada violação de direitos humanos* proveniente da definição ampliada de pessoa refugiada da Declaração de Cartagena (1984). De acordo com Jubilit, “este fato constitui o maior mérito da lei nacional sobre refugiados, pois, por meio dele, vislumbra-se a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil” (2007, p. 191).

Embora a Lei Brasileira de Refúgio tenha previsões expressas que garantam direitos às pessoas solicitantes de refúgio e refugiadas já reconhecidas, por vezes

esses dispositivos não têm sido aplicados na sua totalidade, influenciados pela interpretação da Lei pelo CONARE ou mesmo por diretrizes políticas provenientes do Executivo Federal sobre refúgio. Cita-se como exemplo mais claro dessa não aplicabilidade o receio no reconhecimento da definição ampliada de pessoa refugiada em relação às pessoas haitianas no Brasil e a demora no reconhecimento da condição de refúgio *prima facie* para pessoas provenientes da Venezuela.

Cabe esclarecer que o Brasil não teve e não tem política migratória sistematizada de Estado, tampouco um *corpus juris* dedicado a uma política nacional de migração e refúgio nos termos de políticas nacionais dedicadas a temas relacionados aos direitos humanos, à participação social, ao meio ambiente, aos resíduos sólidos, à biossegurança, à inovação, à segurança da informação, à defesa, entre outros temas. Isso implica diretamente que o país possui *políticas de governo* e não política de Estado em migração e refúgio.

No que diz respeito à condição jurídica da pessoa solicitante de refúgio e refugiada à luz da equiparação de direitos e deveres em relação aos nacionais brasileiros, prevista no *caput* do artigo 5º da Constituição de 1988, essa igualdade formal tem-se mostrado por vezes desafiadora e incoerente na prática, estimuladas, não raro, pela discriminação em relação à população imigrante e refugiada. Em razão de flagrantes violações de direitos humanos dessas pessoas, a judicialização em migração e refúgio tem crescido especialmente pelos esforços da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal, que têm desempenhado papel fundamental no monitoramento e na garantia de direitos de pessoas imigrantes e refugiadas no país.

No que tange à prática da ação e da coordenação humanitária para pessoas imigrantes e refugiadas no Brasil, vale destacar a Operação Acolhida, criada por meio da Medida Provisória nº 820 de 15 de fevereiro de 2018, convertida posteriormente na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Ela é formalmente uma expressão do (i) princípio humanitário do direito internacional, da (ii) perspectiva humanitária da Lei Brasileira de Refúgio, assim como da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e da (iii) formalização dos esforços de ajuda e coordenação humanitária liderados pelo governo brasileiro com o apoio do Sistema ONU (liderados pelo ACNUR e pela OIM), de organizações da sociedade civil organizada e de organismos internacionais não pertencentes às Nações Unidas.

Conclusões

Da ética cristã à noção de solidariedade internacional, o princípio da humanidade projetou-se em tratados internacionais de proteção da pessoa humana, em legislações nacionais e na prática política da ação humanitária. Entendido como o *conteúdo ético universal mínimo* para proteger a dignidade humana de vítimas de violência sistemática, tratamento discriminatório e arbitrário, a operacionalidade do

princípio, por vezes, fica restrita às formalidades legais e não à prática humanitária quando aplicado ao tema do refúgio.

Neste século XXI, o Direito Internacional das Pessoas Refugiadas tem-se deparado concomitantemente com o respeito e com a violação do princípio da humanidade, esta última na forma de práticas políticas que selecionam as pessoas que farão jus à proteção internacional, na criminalização da ajuda humanitária, na detenção de solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada ou mesmo na não aplicabilidade da legislação doméstica protetiva.

A Lei nº 9.474/1997, reconhecidamente um marco importante e a *pedra fundamental* da proteção de pessoas refugiadas no Brasil, comporta a formalização do princípio da humanidade em diversos dos seus 49 artigos: desde a identificação dos sujeitos destinatários da proteção internacional à amplitude da proteção, passando pelos dispositivos referentes ao processo administrativo de reconhecimento da condição de pessoa refugiada às garantias de documentação, permanência no território e de acesso às soluções duradouras.

No entanto, a ausência de políticas migratórias de Estado e de políticas públicas para a população imigrante e refugiada no país por vezes levaram a violações diretas da Lei Brasileira de Refúgio, inclusive por meio das restrições ilegais de acesso ao território e ao procedimento de refúgio durante a pandemia da Covid-19. Ato contínuo, a judicialização em prol dos direitos das pessoas imigrantes e refugiadas no país foi fortalecida pela atuação da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal e garantiu um maior monitoramento na própria aplicabilidade da Lei.

Nesses 25 anos de existência da Lei Brasileira de Refúgio, muitos desafios têm sido impostos à prática do reconhecimento da condição de pessoa refugiada, inclusive em relação à própria aplicabilidade da definição ampliada de refúgio no país. Não obstante os claros avanços legais com a Lei nº 9.474/1997, ainda há muitos obstáculos na aplicabilidade da lei para além dos seus aspectos formais, incluindo os reflexos que ela idealmente deveria alcançar em termos de políticas públicas para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio.

Referências Bibliográficas

BARNETT, Michael. N. Humanitarian governance. *Annual Review of Political Science*, n. 16, 2013, p. 379-398.

BOURICHE, Marie. *Les Instruments de Solidarité en Droit International Public*. Paris: Connaissances et Savoirs, 2012.

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

LEROUX, Pierre. *De l'humanité*. 1840. Paris: Fayard, 1985 (reimpressão).

OCHA. *Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict*. New York: UN OCHA, 2003.

MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. Humanitarismo y solidaridad social como valores de una sociedad avanzada. *In: Lorenzo García, Rafael de. Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*. La Ley: Madrid, 1991, p. 15-62.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *International Law and International Relations*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 285, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Réflexions Sur Le Principe D'humanité Dans Sa Vaste Dimension. *Revista Themis, Fortaleza*, v. 16, n. 2, jul./dez. 2018, p.147-163.

25 ANOS DA LEI 9.474/1997: UMA LEITURA DA LEI BRASILEIRA À LUZ DE LEGISLAÇÕES NACIONAIS LATINO-AMERICANAS*

André de Lima Madureira

Mestre em Direitos Humanos pela *London School of Economics and Political Science*. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Oficial de Proteção do ACNUR.

William Torres Laureano da Rosa

Doutor em Relações Internacionais pela *School of Global Studies da University of Sussex*. Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). É Assistente Sênior de Proteção do ACNUR.

*As opiniões expressadas neste artigo são dos autores e não representam necessariamente as do ACNUR.

Introdução³⁷

O Brasil é parte do primeiro grupo de países que adotou a Convenção de 1951 Relativa ao *Status* de Refugiado (Convenção de 51) por ocasião da Conferência

37 Os autores gostariam de agradecer a Beatrice Daudt Bandeira pela valiosa contribuição durante a fase inicial desta pesquisa.

de Plenipotenciários sobre o *Status* de Refugiados e Apátridas³⁸. O país ratificou a Convenção de 51 em 16 de novembro de 1960³⁹. Por sua vez, a Lei 9.474⁴⁰, promulgada em 22 de julho de 1997, implementa no país os mecanismos dessa Convenção, sendo considerada uma das mais avançadas legislações nacionais sobre o tema da proteção de pessoas refugiadas.

Os países latino-americanos, a partir da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984⁴¹, estabeleceram a prática de reuniões periódicas (de dez em dez anos) com a finalidade de manter atualizados a proteção de pessoas refugiadas e o debate sobre o tema dos deslocamentos forçados. Tanto a Declaração de Cartagena quanto seus processos revisionais, que ocorreram em 1994 em San José, na Costa Rica, em 2004 na Cidade do México, e em 2014 em Brasília, influenciaram positivamente diversas legislações nacionais latino-americanas sobre a proteção de pessoas forçadas a se deslocar. Atualmente, dezesseis países latino-americanos⁴² já incorporaram na íntegra ou com algumas modificações as disposições trazidas pela Declaração de Cartagena, em especial a definição estendida de refugiado.

Nesse sentido, no marco dos 25 anos da Lei 9.474/1997, este artigo tem como objetivo fazer uma comparação entre a lei brasileira e as legislações sobre proteção de pessoas refugiadas de Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru, a fim de identificar pontos em comum e, também, aspectos de aprimoramento. Para tanto, este artigo divide-se em três partes. Em primeiro lugar, aborda-se as disposições trazidas pela Lei 9.474/1997, a fim de se debater os principais avanços trazidos por essa legislação. Em seguida, faz-se uma comparação entre a lei brasileira e as legislações pares dos países mencionados acima. Por fim, analisa-se criticamente os diferentes mecanismos legais de proteção de pessoas refugiadas existentes, com a finalidade de se identificar possíveis pontos de aperfeiçoamento da Lei 9.474/1997.

1. A Lei 9.474/1997 e o avanço da proteção de pessoas refugiadas no Brasil

A Lei 9.474/1997 trouxe, indubitavelmente, importantes avanços para a proteção de pessoas refugiadas no Brasil, sendo uma referência na região latino-americana. Ela

38 Para mais informações, conferir a Ata Final da Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas sobre o Status dos Refugiados e Apátridas, disponível em: <<https://bit.ly/3Fh3DN5>>. Acesso em: 15 setembro 2022.

39 Para mais informações, Cf. CONVENÇÃO Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, Disponível em: <<https://bit.ly/3FmBDu>>, acesso em: 27 de setembro de 2022.

40 BRASIL. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, disponível em: <<https://bit.ly/3luP5aX>>, acesso em 14 de setembro de 2022.

41 DECLARAÇÃO de Cartagena, disponível em: <<https://bit.ly/3H4pKYp>>, acesso em 05 de setembro de 2022, 1984, p. 3.

42 Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai. Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Cuadro 1: Definición Regional de Refugiado (Cartagena), disponível em: <<https://bit.ly/3GZ5C9J>>, acesso em: 22 setembro 2022.

foi um marco na trajetória de comprometimento do Brasil com a temática dos direitos humanos. Trata-se da primeira lei ordinária a implementar um tratado de direitos humanos no Brasil e a fazer expressa referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁴³.

Ao promulgar a Lei 9.474/97, o Brasil não apenas adotou a definição universal de refugiado trazida pela Convenção de 51, como também foi o primeiro país na região a inserir a grave e generalizada violação de direitos humanos como justificativa para a determinação da condição de refugiado, ampliando seu compromisso na proteção a essas pessoas, inspirado pela Declaração de Cartagena. Segundo o artigo 1º, da Lei 9.474/97, 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 proteção em outro país.

Em linha com a Convenção de 51, a Lei 9.474/1997 também garante a pessoas refugiadas a proteção contra punição por entrada irregular⁴⁴ e a observância do princípio da não-devolução⁴⁵. Nesse sentido, essas pessoas também têm o direito de ter acesso ao procedimento de solicitação da condição de refugiado, que deve respeitar os princípios do devido processo legal. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado são gratuitos e têm caráter urgente⁴⁶. Ao requererem o reconhecimento dessa condição, aos solicitantes lhes é garantida, ainda, a residência temporária, que se estende até a decisão final de sua solicitação⁴⁷.

Vale frisar, ainda, um dos maiores avanços trazidos pela Lei 9.474/1997, com a instituição de um procedimento específico para a determinação, cessação e perda do status de refugiado, sob duas instâncias decisórias, por meio da criação do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). O Conare é um órgão de deliberação coletiva, com participação da sociedade civil, no âmbito do Ministério da Justiça⁴⁸. Em linha com as orientações do Comitê Executivo do ACNUR⁴⁹, criou-se, desse modo,

43 Art. 48, BRASIL. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, disponível em: <https://bit.ly/3luP5aX>, acesso em 14 de setembro de 2022

44 Art. 8º, BRASIL. *idem*.

45 Art. 7º, § 1º, *idem*.

46 Art. 47, *idem*.

47 Art. 21, *idem*

48 Arts. 11 e seguintes, *idem*.

49 Parágrafos 53(6)(e) ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Official Records of the General Assembly, Thirty second Session, Supplement No. 12 (A/32/12/Add.1), disponível em: <https://bit.ly/3Fd3146>, acesso em: 16 setembro 2022.

uma autoridade central com a responsabilidade de examinar solicitações da condição de refugiado. Dentre outras competências, o Conare é também o órgão responsável por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico às pessoas refugiadas.

Por outro lado, a pessoa refugiada também tem direito a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica (atualmente, Documento Provisório de Registro Nacional Migratório – DPRNM para solicitantes da condição de refugiado e Carteira de Registro Nacional Migratório – CRNM para pessoas refugiadas já reconhecidas), carteira de trabalho e documento de viagem (pessoas refugiadas já reconhecidas no Brasil têm direito de solicitar um passaporte, que terá validade de dois anos a partir da data de emissão)⁵⁰. Ademais, qualquer indivíduo, nacional ou estrangeiro, incluindo pessoas refugiadas, pode solicitar o registro no Cadastro de Pessoa Física (CPF), que é um dos principais documentos para pessoas que residem no Brasil, pois permite o acesso a uma série de serviços, como o Sistema Único de Saúde (SUS), inscrição em instituições públicas de ensino, abertura de uma conta bancária e realização de outras operações financeiras.

Pessoas refugiadas também têm o direito de solicitar, por meio da reunião familiar, a extensão da condição de refugiado para parentes (cônjuges, ascendentes e descendentes) e demais componentes do grupo familiar que delas dependerem economicamente, desde que tais pessoas se encontrem no território nacional⁵¹. Para tanto, há ainda a possibilidade de solicitar visto de reunião familiar, para que parentes de pessoas refugiadas que estão fora do Brasil possam viajar ao país a fim de se reencontrarem com seus familiares⁵².

Ademais, no exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica das pessoas refugiadas deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares⁵³. Assim, o reconhecimento de certificados e diplomas e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação de deslocados forçados vivenciada pelas pessoas refugiadas⁵⁴.

Além dos avanços da Lei 9.474/1997 em si, é importante destacar o contexto em que essa legislação foi promulgada. Desde 1988, consoante o artigo 5º da Constituição

50 Art. 6º BRASIL. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm, acesso em 14 de setembro de 2022.

51 Art. 2º, idem.

52 Arts 14 e 37, Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), disponível em: <https://bit.ly/3EU7LRu>, acesso em 14 de agosto de 2022 e Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018, disponível em: <https://bit.ly/3Fb6y8P>, acesso em 02 set. 2022.

53 Art. 43, BRASIL. Lei 9.474/1997, idem.

54 Art. 44, idem.

Federal (CF)⁵⁵, todas as pessoas são iguais perante a lei no Brasil, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se às pessoas brasileiras e estrangeiras residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade (como, por exemplo, o direito de escolher livremente o lugar de residência no território nacional), à igualdade, à segurança e à propriedade. Desse modo, pessoas refugiadas também carregam o direito de não serem discriminadas pelas autoridades governamentais e pela sociedade em geral. Além disso, pessoas refugiadas têm direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados, em linha com o disposto pelo artigo 6º da CF. Com efeito, verifica-se que as pessoas refugiadas têm acesso a direitos civis básicos e direitos econômicos, sociais e culturais em condição de igualdade com as pessoas brasileiras, sendo o reconhecimento de tais direitos reforçado pela Lei 9.474/1997⁵⁶.

Por fim, pessoas refugiadas podem requerer a naturalização brasileira, desde que cumpridos os requisitos legais, como ter capacidade civil; ter residência em território nacional, pelo prazo mínimo de quatro anos; comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei⁵⁷.

2. Comparando a Lei 9.474/1997 e diferentes sistemas latino-americanos de proteção de refugiados

Dada as qualidades históricas apresentadas pela Lei 9.474/1997, o objetivo nesta seção é o de avaliar se a legislação brasileira, após 25 anos, permanece como inspiradora de legislações semelhantes no plano regional e como ela se comporta frente aos diversos sistemas de proteção de refugiados. Para tanto, foram escolhidas legislações de seis países diferentes da América Latina e do Caribe: Argentina⁵⁸, Colômbia⁵⁹, Costa Rica⁶⁰, Equador⁶¹, México⁶² e Peru⁶³.

55 Frise-se que o § 2º, do artigo 5º, da Constituição Federal do Brasil (CF), dispõe que os direitos e garantias expressos na CF não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, como a Convenção de 51.

56 Art. 5º, BRASIL. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm, acesso em 14 de setembro de 2022.

57 Arts. 64 e seguintes, BRASIL. Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), disponível em: <https://bit.ly/3EU7LRu>, acesso em 14 de agosto de 2022.

58 ARGENTINA. Lei 26.165 de 08 de novembro de 2006 (Ley General de Reconocimiento y Protección de Refugiados), disponível em: <https://bit.ly/3gPwFKc>, acesso em 30 de julho de 2022.

59 COLÔMBIA. Lei 2.136 de 4 de agosto de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3FeR5pe>, acesso em 01 de agosto de 2022.

60 COSTA RICA. Lei 8.764 (Ley General de Migración y Extranjería), disponível em <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/82524/90409/F1658382094/Ley%20General%20de%20Migracion%20y%20Extranjeria.pdf>, acesso em 28 de agosto de 2022.

A comparação recai sobre três critérios distintos. O primeiro refere-se às *Cláusulas de Reconhecimento*. Neste quesito avalia-se se esses países incorporam algum tipo de definição ampliada, baseada ou não na Declaração de Cartagena de 1984 e em que critérios isso ocorre. O segundo critério utilizado é o de *Direitos e Garantias*. Espera-se avaliar quais os direitos previstos a refugiados e solicitantes da condição de refugiado. O terceiro e último critério refere-se à *Estrutura de Governança e Reconhecimento*. O objetivo deste critério é avaliar onde se localizam os sistemas de proteção de refugiados em cada um dos países e quais as garantias processuais previstas.

Embora esses três elementos estejam presentes nas diversas legislações estudadas, alguns elementos e nomenclaturas são bastante distintos e precisam ser considerados neste momento. A lei brasileira de proteção a refugiados é a mais antiga de todas, sendo promulgada em 1997. As demais em vigor atualmente são do século XXI, tendo sido promulgadas entre os anos de 2002 e 2022. Além disso, o motivo e escopo de existência dessas leis são bastante diferentes. Algumas delas são específicas para o tema dos refugiados (Argentina, Brasil e Peru). Outras ampliam para as demais categorias protetivas (México), enquanto há ainda leis gerais sobre mobilidade humana que abarcam o tema dos refugiados (Colômbia, Costa Rica e Equador).

Os dois primeiros grupos de leis específicas ou quase específicas trazem como fundamento a necessidade de proteção internacional e a incorporação de tratados internacionais como a Convenção de 51. As leis referentes ao último bloco, entretanto, partem de concepções diferentes de legitimidade para a promulgação de tais leis. Enquanto a lei equatoriana presa pelo direito constitucional de qualquer pessoa entrar e sair do território nacional, busca-se garantir a cidadania universal, denominando sua legislação de Lei Orgânica de Mobilidade Humana. A legislação costa-riquenha, por outro lado, baseia-se na relação entre mobilidade humana e desenvolvimento, declarando já nos primeiros artigos que, embora toda pessoa costa-riquenha tenha o direito de se deslocar, a matéria da mobilidade humana é um tema de interesse público para o desenvolvimento do país e que o estado tem que se esforçar para realizar o crescimento econômico e evitar zonas de expulsão da população local.

Essas diferenças são importantes e impactam na forma como o tema é tratado por cada um dos países avaliados neste estudo. Cientes da existência de contextos intrínsecos em cada uma dessas legislações, que partem de momentos históricos e políticos distintos, passa-se, assim, à avaliação dos temas propostos.

61 EQUADOR. Ley Organica de Movilidad Humana de 06 de fevereiro de 2017. disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>, acesso em: 13 de agosto de 2022.

62 MÉXICO. Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político, disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>, acesso em 29 de agosto de 2022.

63 PERU. Lei 27.891 de 20 de dezembro de 2002 (Ley del Refugiado), disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>, acesso em 10 de agosto de 2022.

2.1 Cláusulas de reconhecimento

Todas as legislações apresentam a definição clássica de refugiado conforme prevista na Convenção de 51, segundo a qual o termo refugiado será aplicado à pessoa que:

*[...] 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*⁶⁴.

Destaque deve ser dado ao México⁶⁵ e à Costa Rica⁶⁶ que acrescentam às categorias apresentadas uma menção específica à perseguição por motivo de gênero. Comentários ao tema mostram que a questão de gênero não foi adequadamente contemplada pela Convenção de 51, e que somente a partir dos anos de 1990 o tema ganha maiores contornos⁶⁷. Nesse sentido, somente em 2002 é que o ACNUR reconhece que a proteção de refugiados foi pensada tendo como lente experiências masculinas e que a “perseguição baseada em gênero”, muito embora não esteja prevista no Direito Internacional dos Refugiados, deva ser levada em consideração durante os procedimentos de determinação da condição de refugiado⁶⁸ (ACNUR, 2002). Entretanto, a invisibilidade dos motivos de reconhecimento por parte desse grupo permanece. Isso decorre do fato de que o motivo gênero constantemente vem definido como “pertencimento a um grupo social específico”. A inclusão de uma categoria exclusiva de perseguição com base em gênero poderia reverter essa situação.

Com relação à definição ampliada, todas as leis aqui apresentadas apresentam algum grau de ampliação dessa definição com base na Declaração de Cartagena, com exceção da Costa Rica, que só apresenta a definição clássica no seu ordenamento legal. Ao se trazer a Declaração de Cartagena como base para a ampliação da definição de refugiado nos países aqui debatidos, esperamos encontrar os dizeres presentes na Seção III, item terceiro, desta Declaração, que reza:

64 Art. 1 (A)2, CONVENÇÃO Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, Disponível em: <https://bit.ly/3FfmB-Du>, acesso em: 27 de setembro de 2022.

65 MÉXICO. Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político, disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>, 2011.

66 COSTA RICA. Ley General de Migración y Extranjería N. 8764, disponível em <https://bit.ly/3ON4Sqn>

67 SMITH, Megan Denise. “Rethinking gender in the international refugee regime”, Forced Migration Review, 53, outubro de 2016, disponível em: <https://bit.ly/3ubFu4b>.

68 ACNUR. “Diretrizes Sobre Proteção Internacional N. 01: Perseguição baseada no Gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, disponível em: <https://bit.ly/3uf7EuS>, 2002.

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 pública⁶⁹.

Essa definição não está totalmente presente na lei 9.474/1997, que optou por simplificar a definição ampliada e, assim, no art. 1º, inciso III, da lei 9.474/97, expressa que será considerado refugiado aquele que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”⁷⁰.

As demais legislações aqui debatidas (Argentina⁷¹, Colômbia⁷², Equador⁷³, México⁷⁴ e Peru⁷⁵), entretanto, trazem a recomendação da Declaração de Cartagena em sua totalidade nas suas legislações. Para além de Cartagena, a Colômbia é o único país a incluir na sua definição de refugiado os temas de tortura e situação em que a pessoa sofre penas cruéis, desumanas ou degradantes. É assim que a Lei 2.136/2021 da Colômbia expande a sua definição de refugiado para aquela pessoa que:

*[...] existem motivos substanciais para acreditar que estaria em risco de ser sujeita a tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes se fosse expulsa, devolvida ou extraditada para o seu país de nacionalidade ou, se não tiver nacionalidade, para o país de residência habitual*⁷⁶.

Com relação à Costa Rica, a definição ampliada está em posição institucionalmente mais frágil que nos demais países, uma vez que decisão judicial que pode ser reformada é o instrumento que garante a definição ampliada no país. Em sentença do Tribunal Administrativo Contencioso, sobre a Declaração de Cartagena, indica-se que:

69 DECLARAÇÃO de Cartagena, 1984, p. 3

70 BRASIL. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm, acesso em 20 de setembro de 2022.

71 Art. 3o, b, ARGENTINA. Lei 26.165 de 08 de novembro de 2006 (Ley General de Reconocimiento y Protección de Refugiados), disponível em: <https://bit.ly/3gPwFKc>, acesso em 30 de julho de 2022.

72 Art. 7, 20, b, COLÔMBIA. Lei 2.136 de 4 de agosto de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3FeR5pe>, acesso em 01 de agosto de 2022.

73 Art. 98,2, EQUADOR. Ley Organica de Movilidad Humana. disponível em: <https://bit.ly/3GWgW6z>, 2017.

74 Art. 13, II, MÉXICO. Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político, disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>, acesso em 29 de agosto de 2022.

75 Art. 3º, b, PERU. Lei 27.891 de 20 de dezembro de 2002 (Ley del Refugiado), disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>, acesso em 10 de agosto de 2022.

76 art. 7º, 20, c, COLÔMBIA. Ibidem.

Conclui que o tribunal constitucional incorporou a referida declaração no direito interno como um parâmetro de constitucionalidade, o que, à luz do cânone treze da Lei de Jurisdição Constitucional, obriga todos os órgãos jurisdicionais e administrativos a detê-la desta forma. [...] chama-se a atenção da Direção Geral das Migrações e Estrangeiros para o facto de esta declaração dever ser tomada como parte do sistema jurídico nacional em ocasiões futuras, tal como interpretado pela Câmara Constitucional do Supremo Tribunal de Justiça” Argumenta-se que o princípio de não-devolução beneficia os refugiados ao abrigo da Convenção de 1951 e as pessoas abrangidas pela Declaração de Cartagena⁷⁷.

No que pese a legislação brasileira ter inicialmente avançado ao se inspirar na Declaração de Cartagena para delinear sua definição legal, verifica-se que essa inclusão não ocorreu na sua totalidade. Hoje, os demais sistemas de proteção de refugiados aqui estudados já avançaram ao incorporar as demais hipóteses de Cartagena, embora a Costa Rica não tenha previsão legal para a ampliação.

2.2 Acesso a direitos

Todas as legislações trazem alguma garantia de acesso ao menos aos direitos previstos na Convenção de 51. Isso inclui menções a documentos de viagem e de identificação no território nacional. Veremos abaixo, entretanto, que o acesso a direitos tende a ser descrito de forma distinta nos diversos países, podendo ser mais ou menos amplo. Importante ressaltar que este artigo foca nas legislações sobre proteção de refugiados e não tem a pretensão de esgotar todas as legislações constitucionais ou infraconstitucionais sobre os países estudados.

No Equador, a legislação refere-se ao tema da Mobilidade Humana como um todo e tem como princípio máximo o da cidadania universal. Esse princípio é definido como o direito de todo ser humano de mover-se livremente por todo o planeta e significa que os direitos humanos são reconhecidos a qualquer pessoa independente de seu *status* legal e tem como objetivo o fim da condição de estrangeiro. Como decorrência da cidadania universal, a lei equatoriana prevê não só a não-discriminação, igualdade perante a lei e direitos econômicos e sociais, mas também que as disposições presentes na Lei Orgânica de Mobilidade Humana devem ser interpretadas *pró-persona* em mobilidade, proibindo a criminalização por motivos de mobilidade⁷⁸. Além disso, inclui disposições específicas sobre o devido processo legal da solicitação da condição de refugiado e garantias de confidencialidade dos dados de pessoas com necessidade de proteção internacional⁷⁹.

77 COSTA RICA. TRIBUNAL CONTENCIOSO ASMINISTRATIVO. Voto n. 0103-2014-IV, disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9880.pdf>, acesso em 15 de setembro de 2022.

78 Cf. Art 2º, EQUADOR. Ley Organica de Movilidad Humana. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>, 2017.

79 Cf. Art. 94 e 99, Idem.

As demais legislações mencionam alguma lista de direitos, fazendo referência a direitos garantidos em suas Constituições (como nos casos peruano⁸⁰ e colombiano⁸¹) ou mesmo indicando direitos específicos destinados a solicitantes da condição de refugiado e refugiados. A legislação argentina⁸² e a mexicana⁸³, por exemplo, levam em consideração os princípios de confidencialidade no tratamento a refugiados. Há alguns princípios de devido processo legal em ambas as legislações, e, embora tratem com detalhe sobre aspectos do procedimento, não deixam claro, por exemplo, a necessidade de oitiva do solicitante⁸⁴. Nesses dois casos, há ainda a indicação de que organizações públicas ou da sociedade civil devem apoiar os solicitantes da condição de refugiado e que, para tanto, serão avisadas para que possam assistir a essas pessoas ou famílias⁸⁵.

A legislação argentina ainda define de forma bastante clara o conceito de família na legislação para fins de reunião familiar. Além de ascendentes, descendentes, ainda entende como família pessoas com ligação de afetividade, e familiares colaterais até o 1º grau, afirmando que a falta de documentação que comprove a relação familiar não pode ser utilizada para indeferir a extensão dos efeitos da condição de refugiado⁸⁶. Na legislação da Costa Rica, em contraste, está previsto simplesmente como “a unidade familiar, elemento natural e fundamental da sociedade, é um direito essencial de refugiado⁸⁷”.

Referente à liberdade de trabalhar, a legislação peruana estabelece critérios para a não aplicação das restrições do regime laboral. Nesse caso, a legislação peruana indica que imigrantes e refugiados reconhecidos estão fora do sistema de restrição de contratação vigente caso tenham cônjuge ou familiar peruano ou após dois anos de residência no país⁸⁸. O acesso ao trabalho, portanto, não é garantido a todos no Peru.

2.3. Estruturas de reconhecimento da condição de refugiado

80 Art. 20, PERU. Lei 27.891 de 20 de dezembro de 2002 (Ley del Refugiado), disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>, acesso em 10 de agosto de 2022.

81 Art. 3o. e 4o. COLÔMBIA. Lei 2.136 de 4 de agosto de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3FeR5pe>, acesso em 01 de agosto de 2022.

82 Arts 32 e 48. ARGENTINA. Lei 26.165 de 08 de novembro de 2006 (Ley General de Reconocimiento y Protección de Refugiados), disponível em: <https://bit.ly/3qPwFKc>, acesso em 30 de julho de 2022.

83 Art. 05. MÉXICO. Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político, disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>, acesso em 29 de agosto de 2022.

84 Art. 32. ARGENTINA. Ibdem. Arts. 18 a 27, MÉXICO, Ibdem.

85 Art. 42. ARGENTINA. Idem. Art. 20, MÉXICO. Ibdem.

86 Art 6o. ARGENTINA. Idem.

87 Art. 106. COSTA RICA. Lei 8.764 (Ley General de Migración y Extranjería), disponível em <https://bit.ly/3ON4Sqj>, acesso em 28 de agosto de 2022.

88 Art. 26. PERU. Lei 27.891 de 20 de dezembro de 2002 (Ley del Refugiado), disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>, acesso em 10 de agosto de 2022.

Dentre os países observados, há pelo menos três formas distintas de organização do reconhecimento da condição de refugiado: aqueles países que deram a competência para um único órgão não-colegiado tomar a decisão de reconhecimento da condição de refugiado (Equador), os que instituíram um sistema misto, em que há um órgão não-colegiado competente para o reconhecimento da condição de refugiado, assessorado por um órgão colegiado (Colômbia e México) e, por fim, os que instituíram órgãos colegiados para tanto (Argentina, Costa Rica e Peru).

No caso dos países com autoridade não colegiadas competentes para o reconhecimento da condição de refugiado, o Equador trata, em sua lei, da autoridade de mobilidade humana. Não foram encontradas, entretanto, maiores informações sobre essa autoridade na lei estudada, mas informações sobre o procedimento nos canais oficiais do governo equatoriano indicam que a autoridade responsável é a Direção de Proteção Internacional⁸⁹.

Na Costa Rica, a Comissão de Vistos Restritos e Refúgio, composta por representante do Ministério do Trabalho e Seguridade Social, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Segurança Pública, é o órgão responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado⁹⁰. Com a mesma competência, foi encontrada a Comissão Nacional para Refugiados da Argentina, órgão do Ministério do Interior composta por representantes do Ministério do Interior, Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, Ministério da Justiça e Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e um representante do Instituto Nacional contra a Discriminação e Xenofobia. Sem direito a voto, há ainda um representante do ACNUR e um de organizações não governamentais com trabalho reconhecido no acolhimento de refugiados. À semelhança com o Brasil, a Comissão Argentina tem uma secretaria executiva que auxilia os trabalhos, mas apresenta critérios mais objetivos para a participação e sobre o mandato dos comissionados⁹¹. No Peru, esse papel é dado a Comissão Permanente *Ad hoc* para os Refugiados que existe no âmbito do Ministério das Relações Exteriores e tem como membros dois representantes desse ministério (das diretorias de direitos humanos e de assistência humanitária), da Polícia Nacional, além do secretário executivo e do ACNUR, ambos sem direito a voto⁹². Em termos de recurso da decisão de primeira instância, a Comissão de Vistos Restritos e Refúgios da Costa Rica é competente para decidir administrativamente aos “recursos revocatórios” e o Tribunal Administrativo Migratório é

89 Cf. <https://www.gob.ec/mremh/tramites/determinacion-condicion-refugiado-apatrida>, acesso em 02/10/2022.

90 Art. 49, COSTA RICA. Lei 8.764 (Ley General de Migración y Extranjería), disponível em <https://bit.ly/3ON4SqN>, acesso em 28 de agosto de 2022.

91 Art. 18 ss. ARGENTINA. Lei 26.165 de 08 de novembro de 2006 (Ley General de Reconocimiento y Protección de Refugiados), disponível em: <https://bit.ly/3gPwFKc>, acesso em 30 de julho de 2022.

92 Art 7o. PERU. Lei 27.891 de 20 de dezembro de 2002 (Ley del Refugiado), disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>, acesso em 10 de agosto de 2022.

responsável pela apelação⁹³. O sistema argentino dá ao Ministro do Interior a competência de julgar os pedidos de reconsideração da decisão denegatória do reconhecimento da condição de refugiado, ouvida a Secretaria de Direitos Humanos⁹⁴. E no Peru, foi criada uma Comissão Revisora para Assuntos de Refúgio, presidida pelo Vice-Ministro das Relações Exteriores, Vice-Ministro do Interior, Vice-Ministro da Justiça ou seus representantes, e representante do ACNUR sem direito a voto⁹⁵.

A Colômbia e o México, por sua vez, apresentam formas híbridas de reconhecimento, em que há participação, ao menos no plano legal, de mais de uma instância decisória. No caso mexicano, a legislação verificada neste estudo nada fala sobre a Comissão Mexicana de Ajuda a Refugiados (COMAR), criado na década de 1980 pela presidência da república como um órgão composto por representantes da Secretaria de Governo, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho e Previdência Social. Como parte da estrutura do COMAR há a Coordenação Geral do COMAR. A princípio, o poder de decidir sobre o reconhecimento da condição de refugiado é dado à Secretaria de Governo⁹⁶. Entretanto, acordos infralegais baseados na faculdade da Secretaria de Governo de descentralizar suas competências garantiram à Coordenação Geral do COMAR a competência para tomar essa decisão⁹⁷. Na Colômbia, a decisão é do Ministério das Relações Exteriores, ouvida a Comissão de Assessoramento para a Determinação da Condição de Refugiado (CONARE), que apresenta uma recomendação ao Ministro das Relações Exteriores⁹⁸.

3. A Lei 9.474/1997 frente ao desenvolvimento regional

Sendo a mais antiga das legislações sobre proteção de refugiado avaliadas neste estudo, a Lei 9.474/1997 trouxe inúmeras inovações que serviram de inspiração para os demais legislativos da região. Com isso, alguns aspectos discutidos no item 1 podem ser encontrados, ainda que com algumas modificações, no item 2. O rol exemplificativo de direitos e garantias, a começar pela ampliação dos direitos constitucionais de cada estado e indo além dos presentes nos tratados de direitos humanos e no Direito Internacional dos Refugiados, assim como as estruturas

93 Art. 118. COSTA RICA. Lei 8.764 (Ley General de Migración y Extranjería), disponível em <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/82524/90409/F1658382094/Ley%20General%20de%20Migracion%20y%20Extranjeria.pdf>, acesso em 28 de agosto de 2022.

94 Art. 50. ARGENTINA. Lei 26.165 de 08 de novembro de 2006 (Ley General de Reconocimiento y Protección de Refugiados), disponível em: <https://bit.ly/3gPwFKc>, acesso em 30 de julho de 2022.

95 Art. 8º. PERU. Lei 27.891 de 20 de dezembro de 2002 (Ley del Refugiado), disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>, acesso em 10 de agosto de 2022.

96 Art 12. MÉXICO. Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político, disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>, acesso em 29 de agosto de 2022.

97 ACUERDO por el que se delegan facultades para ejercer las atribuciones en materia de Refugiados y Protección Complementaria, disponível em: <https://bit.ly/3Vl5joe>, acesso em 01/10/2022.

98 Art. 21. COLÔMBIA. Lei 2.136 de 4 de agosto de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3FeR5pe>, acesso em 01 de agosto de 2022.

decisórias que apoiam o reconhecimento da condição de refugiado, são bastante semelhantes em alguns casos.

Entretanto, cada um desses países teve a possibilidade de observar e acompanhar o desenvolvimento da *práxis* brasileira, podendo modificar previsões para melhor servir ao contexto de cada sistema de proteção. Essas modificações ajudam na análise da própria realidade legislativa brasileira a fim de se garantir a melhor assistência e proteção possível.

A região evoluiu, portanto, no sentido de ampliar as cláusulas de inclusão da definição de refugiado. Para além das cláusulas previstas na Convenção de 51, algumas legislações como as do México e da Costa Rica incorporam perseguições relacionadas ao gênero e pessoas que sofreram tortura, ou algum tipo de pena cruel, desumana ou degradante. Da mesma forma, a maioria das legislações (Argentina, Colômbia, Equador, México e Peru) ampliam os requisitos da definição ampliada ao incorporar todos os elementos da Declaração de Cartagena. Ao não incluir novas formas de perseguição na sua legislação, pessoas que sofrem perseguições baseadas em gênero, por exemplo, tendem a ficar invisibilizadas nas estatísticas oficiais e poucas políticas públicas específicas para o acolhimento dessas pessoas são implementadas. Da mesma forma, há diferenças significativas sobre perseguições relacionadas com violência generalizada, conflitos armados e intervenções estrangeiras que, caso constassem na lei brasileira, poderia ampliar a categorias de situações e casos que poderiam ser consideradas como “manifestamente fundadas”, e que, portanto, necessitariam de proteção internacional e de formas específicas de tratamento, podendo ter os casos decididos por procedimento acelerados e simplificados. Entretanto, a generalidade da formulação brasileira impede esse tratamento e diferenciado e mais célere permanecem marginalizadas.

A lei brasileira também é silente sobre garantias processuais. Ainda que algum tipo de procedimento é apresentado na lei, não há nada de fato sobre garantia de oitiva do solicitante, por exemplo. A legislação equatoriana, por sua vez, indica como será a aplicação do processo de reconhecimento da condição de refugiado. Essa lei prevê especificamente que o processo é individual, fala da importância da entrevista para o reconhecimento, além do compartilhamento do ônus da prova e a necessidade de receber informações confiáveis sobre o sistema⁹⁹. Ainda que no Brasil as resoluções normativas do Conare tratem de temas procedimentais, faz-se necessário exercício de interpretação da legislação administrativa brasileira para garantir os mesmos direitos já existentes no Equador.

Por fim, ressalta-se que, em termos de institucionalidade, a existência de um órgão decisório colegiado de primeira instância e de uma decisão monocrática na segunda instância causa certa estranheza, uma vez que, tradicionalmente, inicia-se com uma decisão monocrática e, caso a parte entre com recurso, a decisão passa a ser

99 Art. 99, EQUADOR. Ley Organica de Movilidad Humana. disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>, 2017.

do órgão colegiado. Isso é, de certa forma, corrigido por meio do sistema híbrido, no qual o Conare muitas vezes serve como órgão consultivo para uma decisão monocrática, ou mesmo pelo sistema peruano, no qual há dois órgãos colegiados, sendo que o órgão de revisão é composto por membros hierarquicamente superiores.

Assim, ao se avaliar a legislação brasileira, à luz dos sistemas regionais no tema da proteção internacional, verificamos que há possibilidades de aperfeiçoamento. Nos três critérios aqui apresentados, cláusulas de reconhecimento, direitos e garantias, e estruturas de reconhecimento da condição de refugiado, os sistemas vizinhos nos apresentam soluções inovadoras que, em conjunto, criam um sistema mais protetor. Ao mesmo tempo que a Lei 9.474/1997 é inspiradora e modelo para as demais da região, o direito pátrio tem muito a ganhar se bem entender os sistemas dos demais países latino-americanos.

Conclusões

A Lei 9.474/1997 trouxe importantes avanços para a proteção de pessoas refugiadas no Brasil, sendo uma referência na região latino-americana. Por meio dela, o Brasil não apenas reforçou a aplicação dos princípios da não devolução e proibição de punição por entrada irregular, como também foi o primeiro país na região a inserir a grave e generalizada violação de direitos humanos como justificativa para a determinação da condição de refugiado. Além disso, a criação do Conare instituiu um procedimento específico para a determinação, cessação e perda do *status* de refugiado, sob duas instâncias decisórias. A legislação brasileira ainda garante a emissão de documento de identificação a solicitantes e pessoas refugiadas e documentos de viagem, mecanismos de reunião familiar, acesso a direitos civis básicos e direitos econômicos, sociais e culturais em condição de igualdade com as pessoas brasileiras, e formas de naturalização.

Dito isso, ao se comparar a legislação nacional com legislações de Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru, identificam-se aspectos que poderiam ser explorados e desenvolvidos a nível nacional, a fim de se buscar uma maior proteção a pessoas refugiadas no Brasil. Um maior detalhamento das cláusulas de inclusão da definição de refugiado e do procedimento de solicitação da condição de refugiado são exemplos de boas práticas encontrados em outros países da região e que poderiam ser considerados.

Com efeito, cada um dos países acima mencionados teve a possibilidade de observar e acompanhar o desenvolvimento da *práxis* brasileira, sendo este o mais antigo aqui examinado, podendo, desse modo, modificar previsões para melhor servir ao contexto de cada sistema de proteção. Ao mesmo tempo que a Lei 9.474/1997 é inspiradora e modelo para as demais da região, o direito pátrio tem muito a ganhar se bem entender os sistemas dos demais países latino-americanos.

Referências Bibliográficas

ARGENTINA. Lei 26.165 de 08 de novembro de 2006 (Ley General de Reconocimiento y Protección de Refugiados), disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4658.pdf>, acesso em 30 de julho de 2022.

BRASIL. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm, acesso em 20 de setembro de 2022.

_____. Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), disponível em: <https://bit.ly/3EU7LRu>, acesso em 14 de agosto de 2022.

_____. Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018, disponível em: <https://bit.ly/3Fb6y8P>, acesso em 02 set. 2022.

COLÔMBIA. Lei 2.136 de 4 de agosto de 2021, disponível em: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202136%20DEL%204%20DE%20AGOSTO%20DE%202021.pdf>, acesso em 01 de agosto de 2022.

CONVENÇÃO Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf, acesso em: 27 de setembro de 2022.

COSTA RICA. Lei 8.764 (Ley General de Migración y Extranjería), disponível em <https://bit.ly/3ON4Sqn>, acesso em 28 de agosto de 2022.

_____. TRIBUNAL CONTENCIOSO ASMINISTRATIVO. Voto n. 0103-2014-IV, disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9880.pdf>, acesso em 15 de setembro de 2022.

DECLARAÇÃO de Cartagena, disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf, acesso em 05 de setembro de 2022, 1984, p. 3.

EQUADOR. Ley Organica de Movilidad Humana. disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>, 2017.

MEXICO. ACUERDO por el que se delegan facultades para ejercer las atribuciones en materia de Refugiados y Protección Complementaria, disponível em: <https://bit.ly/3VI5joe>, acesso em 01/10/2022.

_____. Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político, disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>, acesso em 29 de agosto de 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. Official Records of the General Assembly, Thirty second Session, Supplement No. 12 (A/32/12/Add.1), para. 53(6)(e). Disponível em: <https://www.unhcr.org/excom/>

unhcrannual/3ae68c304/addendum-report-United-Nations-High-Commissioner-refugees.html, acesso em: 16 setembro 2022.

_____. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Cuadro 1: Definición Regional de Refugiado (Cartagena), disponível em: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9183.pdf, acesso em: 22 setembro 2022.

_____. “Diretrizes Sobre Proteção Internacional N. 01: Perseguição baseada no Gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, disponível em: <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=521c53c94>>, 2002.

_____. Guidelines On International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/ or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions, available at: <https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>

PERU. Lei 27.891 de 20 de dezembro de 2002 (Ley del Refugiado), disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>, acesso em 10 de agosto de 2022.

SMITH, Megan Denise. “Rethinking gender in the international refugee regime”, *Forced Migration Review*, 53, outubro de 2016, disponível em: <<https://bit.ly/3ubFu4b>>, pp. 65-66.

2

ASPECTOS DA
APLICABILIDADE
EM SENTIDO
AMPLO DA LEI
BRASILEIRA
DE REFÚGIO

ECO REFUGIADOS E O REGIME JURÍDICO GLOBAL DO REFÚGIO

Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro

Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia; Estágio Pós-Doutoral concluído em 2021 (NOVA/Lisboa), 2019 (FADUSP) e 2016 (FDUC); Doutora e Mestre pela PUC/SP; Pesquisadora Líder do Grupo Biodireito, Bioética e Direitos Humanos/UFU e do Observatório Interamericano e Europeu dos ODS/UFU.

Introdução

O instituto jurídico do refúgio precisa ser interpretado e aplicado de acordo com a realidade social vivenciada pela comunidade internacional, pelas organizações internacionais e pelos órgãos jurisdicionais internacionais e nacionais.

A atual conformação da ordem global fragmentada, com diversidade de instituições e leis em diferentes regimes de proteção aos direitos humanos, além dos novos desafios oriundos da globalização enseja a releitura e a ressignificação dos institutos jurídicos delineados em momentos históricos anteriores.

Referida ressignificação dos institutos jurídicos faz com que a resposta dos sistemas de proteção aos direitos humanos às demandas da sociedade de risco tenha de se dar em consonância com o respeito ao princípio da dignidade humana e de acordo com a aplicação da interpretação mais favorável ao ser humano.

Com esse sentimento, o objetivo geral do trabalho é refletir sobre o conceito e a amplitude do instituto jurídico do refúgio para ressignificá-lo diante da realidade social vivenciada pela globalização dos riscos. Por sua vez, o objetivo específico do artigo é afirmar que existem fundamentos para inserir o eco refugiado na amplitude de proteção proporcionada pelo instituto do refúgio.

Para atingir os objetivos traçados, o trabalho discorrerá sobre a perspectiva histórica da institucionalização do refúgio e analisará a ordem global vigente no contexto da globalização dos riscos. Na sequência, o artigo analisará a dificuldade de se

inserir os deslocados ambientais no contexto da proteção do regime jurídico do refúgio, com a finalidade de delinear um regime jurídico global de referido instituto.

Optou-se pelo método dedutivo, com a técnica de documentação indireta e com o procedimento de análise da doutrina, da legislação e da jurisprudência para se analisar as premissas que existem em relação ao refúgio e, assim, traçar os caminhos para a releitura e ressignificação deste instituto jurídico.

A relevância do tema se justifica pela intensificação dos fluxos migratórios e pela diversidade de fatores ensejadores do deslocamento forçado hodiernamente, que não se encaixam mais no padrão consolidado na época da aprovação da Convenção de 1951. A Lei do Refúgio brasileira será utilizada como fundamento para se afirmar que existe a possibilidade de se aplicar uma interpretação mais alargada do conceito e da caracterização do refúgio em tempos de globalização dos riscos.

Com os objetivos, metodologia e justificativa apontados, o trabalho pretende registrar uma contribuição científica a respeito do regime jurídico do refúgio no âmbito da ordem global vigente com a resposta ao seguinte problema: há fundamentos para se afirmar que o ecorefugiado pode receber a proteção do regime jurídico do refúgio?

1. A perspectiva histórica da proteção internacional dos refugiados: da Liga das Nações à ordem global vigente: em busca de sinergias

A origem histórica da proteção dos refugiados remonta à Liga das Nações, tendo como protagonista o Comitê Internacional da Cruz Vermelha instituição que provocou o debate sobre a institucionalização do refúgio, ao perceber uma lacuna existente na proteção dos refugiados após os conflitos vivenciados na I Guerra Mundial. (JAEGER, 2001, p. 727).

Nesse contexto, o CICV conclamou pela realização de uma Conferência em 1921 com o objetivo de estruturar o Comissariado para a proteção dos refugiados, ano em que o Secretariado foi constituído. O mandato da Liga das Nações para a proteção dos refugiados estendeu-se para 1924, bem como para outras categorias de refugiados. Nesse período, devido ao ativismo do CICV, alguns direitos foram sedimentados, como o *non-refoulement*, direitos trabalhistas e o direito à educação, dentre outros.

Percebe-se que, quando o CICV iniciou o ativismo para fomentar a proteção aos refugiados, a ideia central era proteção, acolhimento e ajuda humanitária, princípios que estão entre os objetivos da Cruz Vermelha e é importante pontuar esse aspecto, uma vez que ele será a chave da questão envolvendo o regime jurídico global do refúgio, conforme será visto oportunamente.

Nesse contexto, foi editada a Convenção de 1933 sobre o *Status* Internacional dos Refugiados¹, que funcionou como um guia para a proteção dos refugiados e como modelo para a Convenção de 1951. Em 1938, por sua vez, foi editada a Resolução de Evian (JAEGER, 2001, p. 731) com o objetivo central de proporcionar proteção aos deslocados involuntários pelo Comitê Intergovernamental dos Refugiados.

Em 1946, pela Resolução 62 (I) da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi instituída a OIR – Organização Internacional do Refúgio com a finalidade de reassentar pessoas deslocadas da Europa Central, dos EUA, da Austrália, da Europa Ocidental, de Israel, do Canadá e da América Latina, uma agência supranacional com prazo para encerrar suas atividades em 1950, como se o problema do deslocamento forçado pudesse ser resolvido dentro de um prazo determinado (JAEGER, 2001, p. 732).

Na verdade, os fluxos migratórios não cessaram, mas, ao contrário, se intensificaram e, em 1950, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas convocou uma Conferência em Genebra sobre o *Status* dos Refugiados, que foi adotada em 1951, sendo conhecida como a Carta Magna dos Refugiados (JAEGER, 2001, p. 736).

Como foi possível perceber, o CICV teve um papel relevante nos movimentos direcionados à proteção dos refugiados, destacando-se o viés da proteção da pessoa humana, com ênfase na ajuda humanitária e no acolhimento.

Mesmo diante desse fundamento humanitário, é preciso destacar que o regime jurídico internacional do refúgio foi formalizado após a II Guerra Mundial, para dar acolhimento às pessoas perseguidas durante aquele período, na sequência da experiência do holocausto e em continuidade ao que havia sido realizado durante o período da Liga das Nações.

O regime jurídico internacional do refúgio, portanto, foi delineado num contexto histórico e geográfico cunhado pela tese da modernidade (DUSSEL, 2005) e, assim, o conceito e a caracterização do refúgio foram consequência do pensamento eurocentrado, cunhado na Europa e pela Europa, para consolidar a ideia de que somente o que vem da Europa é bom e merece o respaldo da lei e a atenção da comunidade global. Ademais, a realidade percebida durante a II Guerra Mundial ressaltou a necessidade de proteção das pessoas que sofreram perseguição por raça, origem, religião, opinião política e pertencimento a determinado grupo e, assim, o conceito e a caracterização do refúgio ficaram muito concentrados nessa realidade, que depois foi mais alargada pelo Protocolo de 1967 e, na sequência, pela Declaração de Cartagena de 1984, bem como pela Lei do Refúgio brasileira, de 1997.

No entanto, é necessário considerar que a realidade presente no período em que a Convenção de 1951 foi aprovada se modificou, tendo surgido novos fatores enjoadores do deslocamento forçado em decorrência da globalização dos riscos, ou

1 Segundo o artigo 1º do 1º Capítulo, o documento foi constituído para se aplicar aos russos, aos armênios e assemelhados (tradução livre). É interessante verificar o documento em https://tile.loc.gov/storage-services/service/gdc/gdcwld/wd/1_11/58/0/wd_11580/wd_11580.pdf. Acesso 25 set. 2022.

seja, outras situações e circunstâncias que dão ensejo ao cruzamento das fronteiras, em especial fora da Europa (BETTS, 2013, p. 12).

Com isso, o contexto temporal e geográfico que determinou a Convenção de 1951 outrora ficou relativizado diante das novas circunstâncias ensejadoras do deslocamento forçado. Assim, é necessário rever o paradigma diante do qual foi consolidada a Convenção de 1951, a fim de que se possa alcançar um paradigma global que abranja a proteção dos deslocados ambientais, dos deslocados por conflitos armados e dos que cruzam as fronteiras por grave degradação dos direitos humanos.

O paradigma eurocentrado, decorrente da colonialidade do poder pode ser explicado por Aníbal Quijano (2005) que entende que a colonialidade está ligada à modernidade, que pode ser definida como o universo das relações intersubjetivas de dominação sob hegemonia eurocentrada como modo de produção de conhecimento, que fomentava as necessidades cognitivas do capitalismo naturalizado como o modo de conhecimento racional e eurocêntrico, único padrão válido na modernidade.

Nesse contexto, o eurocentrismo (AMIM, 1989) não é exclusivamente a perspectiva cognitiva dos europeus, mas também o conjunto das pessoas educadas sob a sua hegemonia que naturaliza a experiência dos indivíduos neste padrão de poder como normal, natural e insuscetível de questionamento, ou seja, a modernidade eurocêntrica, que percebe a Europa como civilizada e a não-Europa como não civilizada.

Essa ideia de modernidade é explicada por Dussel (2005) através de duas acepções: sob a perspectiva eurocêntrica, que teve início na Europa, no século XVIII e que preconiza que tudo o que acontece de relevante começa e depende da Europa; sob a perspectiva da universalidade abstrata e da mundialidade concreta, hegemônica pela Europa como centro, onde todas as outras culturas são compreendidas como periféricas. Dussel ainda afirma que a modernidade é um mito e que o processo desenvolvimentista hegemônico precisa ser superado para se conhecer a dignidade do outro, e para que referida superação aconteça, ele propõe a análise da transmodernidade.

Ainda na esteira do pensamento de Dussel, o projeto transmoderno é a co-realização da solidariedade do centro-periferia, da cultura ocidental e do mundo periférico, com a realização da alteridade para inclusão do outro.

Nesse contexto, pode-se estabelecer uma relação entre colonialidade do poder, eurocentrismo, modernidade, transmodernidade e refúgio, uma vez que o paradigma do refúgio imperante no pós-II Guerra Mundial foi predominantemente eurocentrado, tendo sido delineado, em especial, para o enfrentamento dos fluxos migratórios oriundos da Europa. Nesse sentido, o conceito de refúgio, que tem como um dos elementos caracterizadores a perseguição, deve ser respeitado, mas não pode ser impeditivo para que as outras circunstâncias que dão ensejo às travessias entre fronteiras também sejam abrangidos pela Convenção de 1951.

Acredita-se que o pensamento moderno, que delineou a Convenção de 1951, ainda seja imperante na visão dos Estados que alegam que não há elementos para se conceder o refúgio aos deslocados ambientais, pensamento que não pode prevalecer, uma vez que a comunidade internacional não vive mais a realidade eurocêntrica, mas sim a da globalização dos riscos.

Nesse sentido, é preciso revisitar e ressignificar esse paradigma, a fim de que a Convenção de 1951 seja interpretada e aplicada hodiernamente como documento oriundo do Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos, ou seja, vislumbra-se um regime jurídico global do refúgio.

Nesse cenário, importa ressaltar que as consequências da globalização delinearão uma ordem global cunhada na sociedade de risco e, conseqüentemente, na globalização dos riscos, o que também explica os novos olhares, saberes e poderes que incidem sobre os fluxos migratórios.

A propósito da globalização dos riscos, vale destacar o pensamento de Ulrich Beck (2010) que compreende a globalização como o processo através do qual a soberania nacional dos Estados se transforma em transnacionalidade, uma vez que as relações entre os Estados ultrapassam as fronteiras, o que gera externalidades no âmbito da concretização dos direitos humanos em escala global, tendo em vista a divisão do mundo entre países centrais e periféricos, onde os riscos das decisões tomadas nos países centrais é absorvido pelos países periféricos.

Essa realidade já não se sustenta mais nos dias de hoje, uma vez que os riscos da modernização, cedo ou tarde alcançarão aqueles que os produziram ou que lucraram com eles, ou seja, os países centrais, do Norte Global, o que pode ser compreendido como um efeito bumerangue (BECK, 2011, p. 27), que refuta a divisão do mundo entre Norte e Sul Global (SOUSA SANTOS, 2009), entre países centrais e periféricos, de modo que as ações adotadas do lado de cá da linha abissal atingirão aqueles que produziram os riscos que foram distribuídos do lado de lá da mesma linha.

A tese da globalização dos riscos pode ser aplicada e compreendida através do olhar da Convenção de 1951, uma vez que o elemento perseguição direcionado ao contexto geográfico da época, reflete a divisão dos que estão inseridos no seu espectro de abrangência, ou seja, europeus perseguidos, pensando especificamente no contexto do holocausto. Logo, o perseguido europeu receberá a proteção do Estatuto dos Refugiados, mas o deslocado ambiental, não, pensamento que se dissocia do contexto humanitário, da ideia de acolhimento e da prevalência da dignidade da pessoa humana cunhado nos antecedentes históricos do instituto do refúgio.

Logo, o Norte Global produtor dos riscos que deram ensejo aos novos motivos para deflagração dos deslocamentos forçados é chamado a cooperar com soluções plausíveis, ou seja, acolhimentos dos deslocados, mas não o fazem alegando que a Convenção de 1951 não abarca as novas hipóteses, uma vez que foi criada para acolher o contingente oriundo do Norte Global. Do mesmo modo, o Norte Global,

grande responsável pelos efeitos das mudanças climáticas, é o protagonista das decisões denegatórias dos pedidos de refúgio embasados nas questões ambientais devido à perspectiva do Estado-nação, imperante desde a Paz de Westphalia, de 1648, o que faz com que os Estados ainda resistem em aceitar o novo paradigma da comunidade internacional que preconiza o ser humano como sujeito central do ordenamento jurídico internacional.

É por essa razão que a Convenção de Viena não pode ser considerada um documento estanque, sendo necessário ressignificá-la e reinseri-la no contexto da transmodernidade (DUSSEL, 2005) e do pensamento pós-abissal (SOUSA SANTOS, 2009), com a inserção do outro na tomada de decisão e com o redesenho da linha abissal que divide o mundo entre Norte e Sul Global, realidade que se constrói com o pensamento multicultural, solidário e cooperativo.

Nesse contexto, é oportuno ressaltar que a Carta Magna dos Refugiados não é um documento estático e fechado, mas, como tratado internacional de direitos humanos, é um documento vivo, de natureza evolutiva, que acompanha o momento social vivenciado pela comunidade internacional (CTIDH, 2016). Assim, a Convenção deve ser interpretada de forma que possa ser aplicada aos deslocados ambientais que, aparentemente, não se encaixam no contexto no paradigma eurocentrado da Convenção de Viena de 1951.

Assim, rememorando o ativismo do CICV de dar acolhimento e de prestar ajuda humanitária aos deslocados; considerando-se que a globalização deu origem a novos fatores ensejadores dos deslocamentos forçados; ressaltando-se que os tratados internacionais de direitos humanos são instrumentos vivos e em evolução; não há fundamentos para se afirmar que as novas hipóteses ensejadoras das travessias entre fronteiras não estão sob a égide da Convenção de Viena de 1951. Ao contrário, há fundamentos para se afirmar que a Carta Magna dos Refugiados está em processo de ressignificação, o que enseja a sua aplicação aos deslocados ambientais, às pessoas que fogem dos conflitos armados, às pessoas que fogem da grave degradação dos direitos humanos, além das pessoas que fogem da perseguição.

Diante das novas circunstâncias ensejadoras dos deslocamentos forçados, este trabalho pretende ressaltar a condição dos deslocados ambientais, com a finalidade de afirmar que existe a categoria dos eco refugiados, o que dará respaldo ao regime jurídico global do refúgio a ser abordado oportunamente.

2. Eco Refugiados: o regime jurídico global do refúgio

A ressignificação do conceito e da amplitude do refúgio pode partir da análise dos deslocados ambientais, uma vez que os efeitos das mudanças climáticas criam externalidades como a escassez de água e de alimentos, conflitos territoriais, dentre outras situações que fazem com que as pessoas cruzem as fronteiras em busca do acesso aos direitos humanos e de condições dignas de sobrevivência em outro país.

As mudanças climáticas estão causando, de acordo com o Relator Especial das Nações Unidas sobre pobreza e direitos humanos, Philip Alston, o *apartheid* climático (NAÇÕES UNIDAS, 2019), atingindo de forma mais intensa as pessoas que menos contribuíram para as mudanças climáticas e que são mais vulneráveis aos seus efeitos, o que revela um problema de justiça climática (ROBINSON, 2021, p. 117-127) global que precisa ser enfrentado pela comunidade internacional.

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, na COP 26 deflagrou o *Glasgow Climate Pact*², documento que propõe a aceleração das ações sobre o clima nessa década, com a finalidade de manter a temperatura global da terra em 1,5 ° C, com ações globais para que os Estados cumpram com as suas promessas e compromissos. Dentre os temas mais abordados na COP 26, destaca-se a situação dos deslocados ambientais que estão na linha de frente da emergência climática.³

No mesmo sentido, o novo Relatório do IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas⁴ também aponta que as pessoas mais vulneráveis são as mais atingidas pelas mudanças climáticas. Assim, para se evitar o *apartheid* climático, é preciso instituir políticas públicas para a promoção da justiça climática, com alternativas e ações globais do clima em perspectiva interseccional entre gênero, pobreza e raça, a fim de considerar as vulnerabilidades das vítimas das mudanças climáticas.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o deslocamento ambiental é uma forma de *apartheid* climático, uma vez que a categoria dos eco refugiados ainda não está prevista expressamente nos documentos internacionais e nacionais, o que não os exclui da proteção dos direitos humanos, mas, ao mesmo tempo, dificulta de forma considerável a proteção humanitária concedida a esse grupo.

Sobre a categoria migrantes/deslocados/refugiados ambientais, cumpre destacar que, em 1970, Lester Brown (BLACK, 2001), do *WorldWatch Institute*, utilizou o termo refugiados ambientais, mas, o termo ficou popularizado, em 1985, por ter sido utilizado por Essan El-Hinnawi (1985, p. 4), um dos maiores protagonistas do tema, que definiu os refugiados ambientais como as pessoas que foram forçadas a deixar o seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, em razão de grave distúrbio ambiental, natural ou desencadeado pela ação humana, com a capacidade de causar danos a existência e de afetar seriamente a qualidade de vida dos deslocados.

Ainda de acordo com o pensamento de El-Hinnawi, existem três categorias de refugiados ambientais, ou seja, aqueles temporariamente deslocados em razão de problemas ambientais; os deslocados permanentemente e realocados em uma nova área e os deslocados internos. Assim, os temporariamente deslocados podem retornar ao seu habitat natural quando a perturbação ambiental cessar, o que pode se verificar em caso de desastres naturais como ciclones ou terremotos, bem como

2 Conferir o Pacto disponível em <https://bit.ly/3VqD25F>. Acesso: 25 set. 2022.

3 Conferir a informação em <https://bit.ly/3OWmD6l>. Acesso: 24 set. 2022.

4 Cf. documento disponível em <https://bit.ly/3XKElsl>. Acesso: 07 marc. 2022.

em razão de desastre industrial. Por sua vez, quando as mudanças acarretadas na natureza forem permanentes, o que pode se dar pela agência humana, o deslocamento se torna permanente e as pessoas precisam ser realocadas em outras áreas. Nesse contexto, deslocamento temporário ou permanente pode se dar entre fronteiras ou intra-fronteiras e, nesse último caso, tem-se os deslocados internos (EL-HINNAWI, 1985, p. 4).

Todas essas categorias carecem de proteção legal autônoma, seja no ordenamento jurídico internacional ou interno dos Estados, mas nem por isso estão desprovidas da proteção do direito internacional dos direitos humanos.

A propósito do termo utilizado para se referir aos deslocados, percebe-se uma variedade de nomenclaturas, destacando-se que a Organização Internacional das Migrações utiliza o termo migrante ambiental para se referir às pessoas que são obrigadas a deixar suas residências habituais devido a alterações ambientais que afetam negativamente a sua vida (VETORASSI; AMORIM, 2021).

Carolina Abreu B. Claro (2020) utiliza a expressão refugiados ambientais e também afirma que estes são pessoas jurídicas de direito internacional que gozam da ampla proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A autora também assevera que o refugiado ambiental pode ser um refugiado convencional se se encaixar no artigo 1(A) da Convenção de 1951, mesmo que um fator ambiental tenha dado causa ao fundado temor de perseguição.

Em sentido contrário a essa tese, afirma-se que a categoria de refugiados ambientais não pode ser abrangida pela Convenção de 1951 pela impossibilidade de se identificar o real perseguidor, que Jubilit identifica como sendo o dano ambiental. Assim, o agente perseguidor não precisa ser completamente determinado, mas pode ser meramente determinável e, assim, o dano ao meio ambiente poderia caracterizar-se como o agente perseguidor determinável.

Ainda merece destaque a Convenção da OUA, Organização da Unidade Africana, de 1963 (RAMOS, 2011, p. 113) que conceituou refugiado como a pessoa que se desloca em virtude de acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade de seu país, contexto no qual é possível encaixar o refugiado ambiental. Registra-se, ainda, a proposta das Ilhas Maldivas de um novo Protocolo à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados para contemplar os refugiados ambientais.⁵

Ainda é preciso considerar as recentes Resoluções sobre a intrínseca relação entre direitos humanos e meio ambiente produzidas pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e, posteriormente, confirmadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A Resolução n. 48/13 do Conselho de Direitos Humanos

⁵ Ver também: Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: REPUBLIC OF MALDIVES.

da ONU ⁶ e a Resolução n. 76/300 da Assembleia Geral da ONU ⁷ afirmam que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sadio e limpo é pressuposto para o exercício dos direitos humanos e fundamentais, sendo, portanto, direito humano. Referido tema também já tinha sido tratado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos com a emissão do *Parecer Consultivo n. 23/2017* (CTIDH, 2017), que consignou a intrínseca relação entre meio ambiente e direitos humanos. Nesse cenário, percebe-se que o movimento denominado *greening*, ou seja, o esverdeamento dos direitos humanos, está presente nos sistemas global e regional de proteção aos direitos humanos.

Considerando-se todo esse arcabouço normativo, partindo-se do princípio da dignidade humana e da prevalência da interpretação mais favorável ao ser humano, independentemente da nomenclatura adotada, há elementos para afirmar que os deslocados ambientais gozam da proteção internacional dos direitos humanos, em especial por se considerar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano.

Nesse contexto, anuncia-se a categoria dos eco refugiados, como consequência das mudanças climáticas, o que pode ser percebido a partir do caso do Kiribati, conforme será analisado a seguir.

O Sr. Teitiota, cidadão do Kiribati (UN, 2016), estado insular localizado no Oceano Pacífico, apresentou, em 2015, comunicação em face da Nova Zelândia perante o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, alegando que aquele país desrespeitou o seu direito à vida, conforme previsto no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 ao determinar a sua deportação e de sua família ao Kiribati.

A Nova Zelândia negou o pedido de reconhecimento do *status* de refugiado do Sr. Teitiota, que foi baseado na assunção dos efeitos negativos das mudanças climáticas no Kiribati como aumento do nível do mar, escassez de água potável, erosão da terra, o que gerou e continua acarretando certa instabilidade no País insular, inclusive com disputas de terras, com a violação de direitos humanos.

O caso foi remetido pelo sistema de peticionamento individual ao Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, que validou a decisão proferida pelo Estado da Nova Zelândia em negar o reconhecimento do *status* de refugiado ao Sr. Teitiota, mas ressaltou que, no caso de violação aos direitos humanos, um Estado deve respeitar o princípio do *non-refoulement*.

Assim, de acordo com a postura do Estado da Nova Zelândia, que não é a posição defendida nesse artigo, o Sr. Teitiota não contemplava os requisitos para alcançar o *status* de refugiado. Apesar disso, aquele Estado deveria ter observado o princípio

6 Resolução disponível em <https://bit.ly/3ubkylW>. Acesso: 10 set. 2022.

7 Resolução disponível em <https://bit.ly/3gKYG5J>. Acesso: 10 set. 2022.

da não-devolução, que é norma de natureza *jus cogens* e que não pode ser revogada pela vontade dos Estados. Referido princípio deveria ter sido aplicado no caso do Sr. Teitiota, uma vez que o Kiribati tornou-se um local violento e instável para o autor viver com a sua família (UN, 2016).

Com isso, não seria coerente afirmar que não existe um regime jurídico de direito internacional destinado à proteção do refugiado ambiental, uma vez que, embora não haja uma previsão expressa do termo em legislações nacionais e nos tratados internacionais, os refugiados/deslocados ambientais fazem jus como sujeitos de direito internacional à proteção geral do direito internacional dos direitos humanos, incluindo a aplicação do princípio da não-devolução.

Ainda nesse sentido, pode-se afirmar que se o refúgio é uma espécie de asilo em sentido amplo e o refugiado ambiental tem o direito de buscar asilo em qualquer parte do mundo, em decorrência dos artigos 13 e 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assim, os efeitos negativos das mudanças climáticas, que provocam o deslocamento forçado de pessoas pelo mundo todo, demandam uma interpretação do Estatuto dos Refugiados condizente com o momento social experimentado pela comunidade internacional.

Ademais, a Convenção de Viena de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados não exclui outros conceitos e princípios protetivos aos deslocados forçados. Logo, a Convenção em apreço, a Declaração de Cartagena, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Pactos Internacionais de 1966, os princípios gerais de direito e os princípios gerais de direito internacional, como a dignidade humana e a não-devolução formam o *core* de proteção aos eco refugiados e, se interpretados em conjunto, de maneira sistemática e em consonância com o elemento conformador da interpretação mais favorável ao ser humano, levam à conclusão de que existe um regime jurídico de proteção aos deslocados/refugiados/migrantes ambientais, que será analisado no próximo capítulo.

3. O regime jurídico global do refúgio

Considerando-se a intrínseca relação entre deslocamento forçado e mudança climática, é preciso delinear o regime jurídico que se destina à proteção dos eco refugiados, uma vez que a aparente lacuna no ordenamento jurídico internacional pode agravar a situação de vulnerabilidade dessa categoria de refugiados, aumentando o *apartheid* climático, a fome, a pobreza, a injustiça climática, a discriminação e as desigualdades sociais.

O eco refugiado é uma pessoa vulnerável diante da narrativa do Estado de afirmar que a Convenção de 1951 não protege essa categoria, o que se dá com o intuito de exonerar o Estado de sua responsabilidade de prestar acolhimento e assistência humanitária. Por isso, esse capítulo tem o objetivo de afirmar que a análise interseccional entre meio ambiente, refúgio e direitos humanos perfaz o sistema que proporciona a proteção aos eco refugiados.

Como já foi afirmado anteriormente, a Convenção de 1951 é o produto da modernidade que não consagra a interpretação de que o eco refugiado está protegido pela Convenção de Viena de 1951 pela impossibilidade de se identificar o elemento “perseguição” nas situações que ensejam o deslocamento ambiental.

O regime jurídico global do refúgio é delineado a partir da globalização que, por sua vez, provocou profundas transformações na ordem global, de modo que os institutos jurídicos delineados na época da modernidade necessitam ser revisitados e ressignificados a fim de que possam contemplar as demandas da comunidade internacional contemporânea e assim se dá com a aplicação do refúgio para os deslocados ambientais, os eco refugiados.

Para possibilitar a compreensão desse regime jurídico global do refúgio, em primeiro lugar, é necessário refletir sobre a ordem jurídica global (SIEBER, 2010), bastante influenciada pela sociedade de risco, que também provocou mudanças importantes no contexto do ordenamento jurídico de direito internacional, composto por um conjunto de tratados, convenções, pactos, declarações e princípios que estão dispostos de maneira fragmentada em referido ordenamento. Desse modo, é necessário delinear um sistema jurídico que proporcione coerência a esse ordenamento jurídico fragmentado.

No caso do refúgio, tem-se a Convenção de 1951, os tratados de direitos humanos, a Declaração de Cartagena, oriundos de sistemas de proteção aos direitos humanos diferenciados, além do princípio da não-devolução, norma de natureza *jus cogens*, bem como o princípio da dignidade humana, elemento conformador das aparentes lacunas ou ambiguidades decorrentes do ordenamento jurídico global.

A globalização provocou o redesenho da divisão do mundo entre países ricos e países pobres o que também desencadeou o sistema jurídico cosmopolita para proporcionar soluções globais a problemas globais. Nesse contexto, os deslocados ambientais são um problema global que necessitam de uma solução global. Assim, o direito cosmopolita (POGGE, 1992), que tem como fundamento os direitos humanos, delinea a nova ordem global com a disseminação dos tribunais internacionais, com o aperfeiçoamento das organizações internacionais, bem como com o desenvolvimento de novas capacidades aos sujeitos de direito internacional no âmbito internacional.

Nesse contexto, os deslocados ambientais se apresentam como sujeitos de direito internacional que pleiteiam o seu direito ao refúgio perante as organizações internacionais, como um movimento para se aplicar o refúgio aos deslocados ambientais.

Por isso, o trabalho ressaltou o caso do Sr. Teitiota, do Kiribati, uma vez que referido precedente provocou o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas a se manifestar sobre os direitos das pessoas deslocadas por questões ambientais. No caso, houve um avanço, uma vez que o Comitê teve de reconhecer a aplicação do princípio do *non-refoulement* ao deslocado ambiental.

A propósito do regime jurídico global do refúgio, convém destacar a obra de Alexander Betts (2013) sobre os migrantes de sobrevivência. A globalização intensificou os fluxos migratórios no mundo e diversificou suas causas, prevalecendo, para Betts, a grave degradação dos direitos humanos nos países de origem como gatilho para os deslocamentos forçados em busca do acesso aos direitos humanos nos países de destino. Para Betts, o equívoco na afirmação de que os eco refugiados não estão protegidos pelo regime do refúgio está em focar nas causas e não nos direitos subjacentes que impulsionam os deslocamentos.

Nesse sentido, a Convenção de 1951 foi instituída para garantir que as pessoas que não conseguem acessar os direitos humanos em seus países de origem possam migrar para acessá-los em outro país, mas, devido ao contexto histórico e geográfico da modernidade, imperante na época da aprovação da Convenção, foi instituído um significado muito específico ao refúgio e ao asilo, que enfatizou o elemento “perseguição”. No entanto, após o regime de 1950, as circunstâncias que o delinearam se modificaram e surgiram novos motivos para as pessoas cruzarem as fronteiras, especialmente fora da Europa, como violência generalizada, mudanças climáticas e insegurança alimentar, dentre outros fatores. (BETTS, 2013, p. 2). Isso faz com que os migrantes não se encaixem mais nas categorias construídas em 1951, tendo, portanto, negada a proteção do Estatuto dos Refugiados, o que os torna mais vulneráveis à deportação, apesar do princípio da não-devolução ser uma norma cogente.

Por isso, Betts desenvolveu a categoria dos migrantes de sobrevivência para aclarar a situação das pessoas que migram em razão da privação dos direitos humanos em seus países de origem não tendo a perseguição como elemento caracterizador principal ou relevante. Nesse sentido, para Betts (2013, p. 5) o migrante de sobrevivência é a pessoa que está fora do seu país de origem devido a uma ameaça existencial que não pode ser solucionada. Como se vê, o conceito cunhado pelo autor não foca nas causas do movimento, mas sim no reconhecimento da impossibilidade de se acessar os direitos fundamentais nos países de origem, o que faz com que as pessoas busquem o acolhimento humanitário em outro país, evidenciando-se, assim, o dever de cooperação da comunidade internacional para o acolhimento dessas pessoas.

Assim, se o eco refugiado não encontra em seu país de origem o direito humano ao meio ambiente sadio, o que afetará o exercício dos direitos humanos, surge o direito de buscar asilo em outro país ou de requerer o reconhecimento de sua condição de refugiado. De forma majoritária, os Estados afirmam que não se vislumbra a possibilidade de se aplicar o Estatuto dos Refugiados aos deslocados ambientais, devido às lacunas deixadas pela Convenção de 1951, que autorizam a arbitrariedade dos Estados.

Entretanto, conforme foi demonstrado, existem fundamentos para se afirmar que os eco refugiados estão sob a égide da proteção da Convenção de 1951, pensamento que deve ser construído em consonância com a hermenêutica internacional e com a prevalência da interpretação mais favorável ao ser humano.

Pode-se afirmar que o refúgio é uma espécie de asilo, que é gênero, ensinamento que decorre da Opinião Consultiva nº 25/2018 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CTIDH, 2018) que enfatiza o caráter humanitário do asilo, classificando o refúgio como uma espécie deste. Nesse contexto, o refúgio, como espécie de asilo, consagra o princípio da não-devolução, na medida em que o Estado está proibido de devolver as pessoas que necessitam de proteção. Logo, o asilo é o instituto jurídico que habilita as pessoas a acessar a proteção substituta dos Estados de origem e é a base lógica que delinea o regime jurídico internacional de proteção aos refugiados.

Como produto do seu tempo, o moderno regime jurídico do refúgio necessita de ressignificação e o paradigma imperante está na consideração do instituto do asilo em sentido amplo, no princípio do *non-refoulement*, bem como no princípio *pro personae*, valores que devem ser usados para abarcar as situações das pessoas que se deslocam sem que tenham como elemento central a perseguição.

Assim, a proteção complementar torna-se um caminho importante para a ampliação do conceito de refugiado, podendo-se citar a Declaração de Cartagena de 1984, a Convenção sobre Problemas de Refúgio na África, da Organização da Unidade Africana de 1969, bem como a Lei do Refúgio brasileira, a Lei nº 9.474 de 1997, documentos que ampliaram o espectro de abrangência do refúgio para abranger a degradação dos direitos humanos, eventos que perturbam a ordem pública, violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos e violação massiva dos direitos humanos.

Por isso, vislumbra-se a institucionalização do regime global do refúgio para abarcar as novas situações que deflagram os movimentos migratórios que estão ligadas à falta de acesso dos direitos humanos nos países de origem, que pode ser compreendido, portanto, através da vertente principiológica, da acepção jurídica e da concepção dos sujeitos de direito.

De acordo com a acepção principiológica, destacam-se os princípios da não-devolução, *pro personae* e da dignidade humana, de modo que a interpretação ao conceito de refúgio deve se dar da forma menos onerosa para o sujeito de direito e não da forma mais favorável aos interesses peculiares dos Estados.

Considerando-se o aspecto jurídico, percebe-se a existência de um ordenamento jurídico nacional e internacional que contém normas que dão respaldo aos direitos dos eco refugiados, como as que já foram citadas nesse trabalho: o asilo, a Convenção de 1951, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, a Declaração de Cartagena de 1984, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, os Pactos Internacionais de 1966, as Resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU e da Assembleia Geral da ONU, as decisões dos Comitês e dos Tribunais Internacionais.

Referido ordenamento jurídico necessita de um sistema jurídico que dê possibilite a sua interpretação e aplicação e, nesse caso, o sistema jurídico mais adequado é o cosmopolita, que tem como fundamento a prevalência dos direitos humanos diante

de normas que são delineadas por cosmopolitas, que não estão agindo em defesa dos interesses dos Estados, mas sim em defesa dos interesses da humanidade.

Ainda é preciso considerar que o regime jurídico global do refúgio destina-se à proteção do ser humano em primazia, ou seja, não se leva em consideração em primeiro lugar os interesses dos Estados, mas sim dos seres humanos que foram desprovidos dos seus direitos humanos fundamentais devido aos efeitos nocivos da globalização dos riscos.

Conclusões

Da Liga das Nações à atual ordem global, percebe-se que os valores fundantes do instituto do refúgio são o acolhimento, a ajuda humanitária e a prevalência da dignidade humana. Referidos valores receberam um significado muito específico na modernidade, tendo sido relacionados diretamente à perseguição.

Com os novos fatores ensejadores dos deslocamentos forçados, surge a necessidade de investigar os direitos subjacentes às causas, de modo que a falta de acesso aos direitos humanos nos países de origem deve ser o vetor que propicia a ampliação e a ressignificação do termo moderno de refúgio para a perspectiva transmoderna e global de referido instituto.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano que precisa ser contemplado e respeitado no contexto da nova ordem global. Sendo assim, os deslocamentos ambientais devem estar protegidos pela interpretação evolutiva e viva da Convenção de Viena de 1951. As recentes decisões dos órgãos do Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos contribuíram para a ressignificação do conceito e da amplitude do refúgio, além das normas regionais e nacionais que também propuseram um conceito ampliado de referido instituto.

Isso é o bastante para se afirmar que existem fundamentos para se proporcionar a proteção dos eco refugiados dentro do regime jurídico global do refúgio, influenciada pela globalização e pelo direito cosmopolita.

Assim, não se justifica a interpretação restritiva do instituto, mas sim a sua perspectiva evolutiva, viva e dinâmica que acompanha a globalização dos riscos que desencadeia novos fatores ensejadores dos deslocamentos forçados protegidos pela Convenção de Viena de 1951.

Nesse contexto, a Lei do Refúgio brasileira de 1997 coaduna-se com o regime jurídico global do refúgio, uma vez que amplia o conceito de refugiado para além do elemento perseguição.

Referências Bibliográficas

- AMIN, Samir. *El Eurocentrismo*. Trad. Rosa C. de Cendrero. Madrid. Siglo Veinteuno Editores. 1989.
- BBC. *O país superpovoado que pode ficar inabitável em 15 anos*. 25.01.2020. Disponível em <https://bit.ly/3VDMETp>. Acesso: 07 marc. 2022.
- BECK, Ulrich. Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision. *Constellations*, vol. 16, n. 01, pp. 3-22, 2009. Disponível em <https://bit.ly/3Vn6YQ5>. Acesso em 18 de fev. de 2021.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco. Rumo a uma outra modernidade*. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BETTS, Alexander. *Survival migration*. New York: Cornell University Press, 2013.
- BLACK, Richard. *Environmental refugees: myth ou reality? New Issues in refugee research*. Working Paper n. 34. University of Sussex. 2001. Disponível em <https://www.unhcr.org/uk/3ae6a0d00.pdf>. Acesso: 10 set. 2022.
- CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 148-149.
- CLARO, Carolina. A proteção jurídica dos “refugiados ambientais” nas 3 vertentes da proteção internacional da pessoa humana. *REMHU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, v. 28, n. 58, p. 221-241, abr. 2020. Disponível em <https://bit.ly/3VGDyfk>
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Parecer Consultivo n. 23/2017. Disponível em <https://bit.ly/3UkfOb6>. Acesso: 10 set. 2022.
- _____. *Parecer Consultivo nº 25/2018*. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf. Acesso: 30 set. 2021.
- _____. *Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*. 2016. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso: 24 set. 2022.
- DELANTY, Gerard. Os desafios da globalização e a imaginação cosmopolita: as implicações do Antropoceno. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 3, nº 2, Maio/Agosto 2018, pp. 373-388, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/se/v33n2/0102-6992-se-33-02-00373.pdf>. Acesso em: 22 de fev. de 2021.
- DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas lation-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 25-34, 2005. Disponível em <https://bit.ly/3igmP4e> Acesso: 11 maio 2022.
- EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. UNEP, 1985.

- JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. *IRRC*, vol. 83, n. 843, p. 727-737, 2001. Disponível em https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf. Acesso: 24 set. 2022.
- LOUREIRO, Claudia Regina de Oliveira Magalhães da. *Refugiados e Apátridas no Direito Internacional*. Belo Horizonte: Arraes, 2018.
- NAÇÕES UNIDAS. *Alerta sobre risco de “apartheid climático” que pode empurrar mais de 120 milhões de pessoas para a pobreza*. 2019. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/06/1678121>. Acesso: 24 set. 2022.
- POGGE, Thomas. Cosmopolitanism and Sovereignty. *Ethics*, vol. 103, n. 1, pp. 48-75, 1992. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2381495>. Acesso: 10 ab. 2019.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas, Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf. Acesso: 11 maio 2022.
- RAMOS, Érica Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2011.
- ROBINSON, Mary. *Justiça climática*. Esperança, resiliência e a luta por um futuro sustentável. Trad. Leo Gonçalves e Clóvis Marques. 1ª ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2021.
- SIEBER, Ulrich. Legal order in a global world. The development of a fragmented system of national, international, and private norms. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 14, pp. 1-49, 2010. Disponível em https://www.mpg.de/50696/hm01_LegalGlobalObasetext.pdf. Acesso: 14 ag. 2020.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: *Epistemologias do Sul*. Boaventura de Souza Santos e Maria Paula Meneses (Org.). Coimbra: Almedina, pp. 23-72, 2009. Disponível em <https://bit.ly/3ON8Mj1>. Acesso em: 16 de fev. de 2021.
- UNITED NATIONS. Human Rights Committee. Teitiota Case. Disponível em disponível em <https://bit.ly/3XJM4MH>. Acesso: 10 set. 2022.
- VETORASSI, Andréa; AMORIM, Orzete. Refugiados ambientais: reflexões sobre o conceito e os desafios contemporâneos. *Revista de Estudos Sociais*, vol. 76, p. 24-40, 2021. Disponível em <https://bit.ly/3igoW8c>. Acesso: 10 set. 2022.

DESAFIO DO RECONHECIMENTO NA POLÍTICA DE REFÚGIO BRASILEIRA

Giuliana Redin

Pós-Doutorado em Psicologia Social pela USP. Doutorado em Direito pela PUC-PR. Professora Associada da Universidade Federal de Santa Maria, RS, Departamento de Direito e PPGD. Coordenadora do Migraidh e Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFSM. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2298217007407061>, e-mail: giulianaredin@gmail.com.

Introdução

A Lei de Refúgio no Brasil, n. 9474/1997, traduz o alinhamento da Política de Estado brasileira aos regimes jurídicos internacionais de proteção de pessoas refugiadas, no marco global, pela incorporação dos princípios da Convenção de 1951, como também dos diálogos regionais inaugurados em Cartagena em 1984. Este último alinhamento é notado desde a ampliação do conceito de refúgio para abarcar uma “mudança no foco do elemento subjetivo e individualizado – temor de perseguição constante na Convenção de 1951 – para elementos objetivos que conduzam a uma fuga por: “[...] massiva violação de direitos humanos [...]” (REED-HURTADO, 2013), à inserção do tema da integração local de refugiados na sociedade de acolhida. O princípio clássico de proteção que é a vedação de medidas de retirada compulsória do território nacional do refugiado desde a respectiva solicitação de refúgio, como a criação do CONARE, órgão colegiado deliberativo interministerial e com participação de uma representação de organização não governamental dedicada à proteção de refugiados no país, também dão o tom da Política de Estado para o refúgio no Brasil.

Com a vigência da Lei de Migração de 2017, n. 13.445, a Política de Estado para Migrações no Brasil assume expressamente o compromisso com os direitos humanos e reconhece o não nacional como sujeito de direitos, fortalecendo, com isso, a Política de Estado para Refúgio. Passados 25 anos da vigência da Lei de Refúgio

e cinco da Lei de Migração, portanto, de uma Política de Estado pautada pelos direitos humanos e proteção da pessoa em situação de refúgio, persiste o clima de securitização da agenda migratória, potencializado sobretudo no período da pandemia do COVID-19. Isto se revela, por exemplo, tanto na inflação normativa administrativa relativa à documentação para ingresso e permanência, dificultando o acesso documental, por decisões judiciais refratárias ao reconhecimento de direitos, pela ausência de uma política nacional para migrações, refúgio e apatridia, e por episódios de suspensão de direitos de migrantes e refugiados.

O desafio do reconhecimento do outro, aquele que carrega a estrangeiridade, especialmente consubstanciada na construção social de raça e classe, é estrutural. Significa dizer que, apesar do avanço de uma Política de Estado, a exclusão originária do estrangeiro é construída psicossocialmente e ampara toda a ideia de Estado. O sujeito pleno de direitos é aquele que está na relação do reconhecimento, o que antecede uma dimensão jurídica, mas cuja possibilidade está na dimensão do próprio direito. O debate sobre reconhecimento pressupõe o alcance de uma Política de Estado promotora e protetiva de direitos humanos, perpassa, portanto, na análise dos mecanismos psicossociais da exclusão que são os fatores de vulnerabilização da pessoa migrante/refugiada.

1. Uma “permanente provisoriedade”: vulnerabilização de migrantes e refugiados na sociedade de acolhida

O regime jurídico internacional de proteção da pessoa humana estabeleceu pela Convenção de 1951 padrões para o reconhecimento da situação de refúgio e de comportamento dos Estados diante das hipóteses ali definidas, consagrando a solicitação de refúgio como direito e estabelecendo o princípio da não devolução. Na esteira da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o alcance dos direitos humanos para a mobilidade humana internacional esteve restrito à situação da migração forçada decorrente de perseguição, com expressa menção sobre o direito de livre circulação e residência restritas ao “interior de um Estado”. Portanto, em meados do século XX, na emergência dos estatutos internacionais de proteção da pessoa humana, o direito humano de migrar é negado e condicionado à hipótese de uma migração necessária, forçada. Passados vinte anos do século XXI, testemunhamos em nível internacional um avanço na agenda de proteção da pessoa migrante, todavia sem que abertamente seja colocado em pauta o ato de migrar para além das fronteiras como direito humano. Uma negação ainda atravessada pela exclusão originária do estrangeiro migrante/refugiado, de caráter securitário, portanto, que se expressa no arcabouço jurídico dos Estados sobre classificação de motivações autorizadoras de ingresso e permanência nos países de destino.

Na expressão “permanente provisoriedade” construída por Sayad (1998), está contida esta relação estrutural de exclusão do estrangeiro dentro da ordem do Estado-nacional. A migração “impõe a todos a manutenção da ilusão coletiva de um estado

que não é nem provisório nem permanente, ou, o que dá na mesma, de um estado que só é admitido ora como provisório (de direito), com a condição de que esse ‘provisório’ possa durar indefinidamente, ora como definitivo (de fato)” (SAYAD, 1998, p. 46). Desse modo, há uma gênese social e histórica, segundo o Sayad (1998, p. 278), contida nas representações, definições e compreensões que “negam o significado fundamentalmente político da imigração”, restringido-a à produção, à transferência de corpos-trabalho, com caráter “provisório” por definição. Disso decorrem as classificações permissivas de ingresso e permanência do estrangeiro, cuja presença precisa sempre ser justificada, ou, nas palavras de Seyferth (2009), uma “categoria incômoda no campo político”. Enquanto esta presença se justifica na hipótese da migração forçada, consubstanciada na classificação de refugiados e migrantes por razão humanitária, em que a disputa pelo reconhecimento está no plano conceitual sobre ampliação de hipóteses classificatórias desta condição, ou está consubstanciada como mera expectativa de um visto e residência, afirma-se a posição subalterna do sujeito na relação política com o Estado e a sociedade de acolhida. Nesta categorização da condição migratória, que é classificatória, determina-se o alcance de dispositivos protetivos e instrumentaliza-se a permanência humana no território de acolhida.

Portanto, está posto o desafio do reconhecimento na Política de Estado para migrações, que também é o mesmo na Política de Refúgio brasileira, o que já pressupõe esta classificação ou a presença justificada. Ao impor uma presença justificada, estabelece-se um primeiro dos vários aspectos da vulnerabilização do imigrante que decorre de sua exclusão originária. E é esta exclusão, que, nas palavras de Sayad (1998), mostra o ‘caráter arbitrário da ordem nacional’, constituída pela xenofobia. “O imigrante é aquele mostra a falta do sujeito dividido, que projeta o que é pulsional, abjeto em nós, insuportável, o medo do desamparo, da perda do afeto” (REDIN, 2022), por que com ele vem o desconhecido e invoca o medo inconsciente da própria exclusão, pois é ameaçador à ideia de unidade. A ideia do Estado-nação consubstancia este sentido de ordem, lugar, proteção e amparo na relação formal do vínculo político (a nacionalidade), mas, sobre, do vínculo da identidade nacional, construída socialmente, atravessada pelas representações de raça e classe. Deste modo, o migrante ou o refugiado dentro da ordem política e jurídica do Estado de destino, tende a ser colocado em uma relação subalterna.

A engrenagem psicossocial de unidade é movimentada pela lógica da exclusão do outro, sendo o imigrante ou refugiado o outro absoluto quanto mais carrega a estrangeiridade da raça e da classe. Um outro definido pela ordem e cuja exclusão é invocada para como pseudo pressuposto desta ordem. Derrida (2003) convida a refletir sobre essa relação de exclusão absoluta a partir do sentido de *hospitalidade condicionada*. Ele afirma que o “hóspede é ao mesmo tempo hostil, convidado a chegar, bem como a se retirar”, pois o *ksenos* - estrangeiro - é aquele que aparece para contestar “a autoridade do chefe, do pai, do chefe da família, do ‘dono do lugar’, do poder de hospitalidade”, por isso é o parricida, traz outra língua, outra estética, não é representável. Por isso, que na ideia de ordem, a hospitalidade

é aquela condicionada aos pactos, da reciprocidade, limitadora, já que tem como pressuposto, segundo Derrida (2003, p. 23-34), “uma casa, uma linhagem, uma família, um grupo familiar ou étnico recebendo um grupo familiar ou étnico”.

Para Derrida (2003, p. 25), apenas diante da hospitalidade absoluta, o outro absoluto, o não representável, poderia “ter um lugar no lugar que ofereço a ele, sem exigir dele nem reciprocidade, nem mesmo seu nome” por isso, segundo o autor, “a lei da hospitalidade, a lei formal que governa o conceito geral de hospitalidade aparece como uma lei paradoxal, perversível ou perversora”, já que “a lei da hospitalidade absoluta manda romper com a hospitalidade de direito, com a lei ou a justiça como direito”. A lei da hospitalidade absoluta estaria, portanto, fora dos pactos. São estes pactos que, ao classificarem e categorizarem as migrações, ou definirem que esta presença seja justificada como condição de hospitalidade, reservam ao imigrante um lugar subalterno dentro da sociedade de acolhida, apolítico, como corpo-trabalho, como refugiado, sempre provisório, desprovido de direitos políticos. O enquadramento legal do imigrante, que lhe ‘autoriza’ ingressar e permanecer na sociedade de acolhida também determina uma espécie de nascimento: “o imigrante só existe na sociedade que assim o denomina a partir do momento em que atravessa as suas fronteiras e pisa o seu território; o imigrante ‘nasce’ nesse dia para a sociedade que assim o designa” (SAYAD, 1998, p. 16). Significa dizer que a sociedade então “se arvora o direito de desconhecer tudo o que antecede esse momento e esse nascimento”, conforme Sayad (1998, p. 16), ou, segundo ele, uma “outra versão do etnocentrismo: só se conhece o que se tem interesse em conhecer, entende-se apenas o que se precisa entender”.

A hospitalidade condicionada tem como essência a questão da estrangeiridade ou, por oposição, a identificação, amalgamada na construção social da identidade nacional. A experiência do estrangeiro, diz Simi (2020, p. 140), não é apenas definida por uma posição externa, quando é ou não barrado simbólica ou materialmente pela sociedade de acolhida, mas pela “a posição interior contra a qual se medem as distâncias entre dentro e fora a que define tal experiência”, ou seja, “não há uma estrangeiridade transcendental que surge, sem esforços, da posição de fora — existem valorações ao que ‘vem de fora’ a partir do que ‘está dentro”’.

A identidade nacional é constitutiva da subjetividade humana, na medida que dá o sentido de ordem, de amparo. O imigrante, porquanto de direito fora desta ordem, é representativo da contestação a esta ordem ou de ameaça deste lugar de amparo, ou, conforme afirmamos, “invoca o medo inconsciente da própria exclusão”. De outro lado, na perspectiva de quem emigra, aponta Said (2003), no ensaio *Reflexões sobre o exílio*, vivencia-se o ingresso no “perigoso território do não pertencer”, como um descontínuo, uma ausência permanente, um inacabamento. Portanto, a xenofobia é constitutiva da subjetividade humana e a vulnerabilização do imigrante é tanto maior, quanto mais estrangeiro o é a partir de uma ideia de ordem, de identificação: o imigrante não europeu, o pobre, o negro, o indígena, a mulher, o muçulmano, o árabe, dentre outras minorias estabelecidas na relação

eurocentrista de identificação. Esta exclusão, que está associada à identificação, manifesta-se em duas dimensões: uma que é a da relação do Estado e da sociedade de acolhida com a estrangeiridade do imigrante e do refugiado, representativa nas instituições jurídicas, políticas e sociais, e outra do imigrante e do refugiado, no campo de campo de sua subjetividade constituída a partir de suas raízes sócio-linguístico-culturais.

Considerando que as nossas instituições são constitutivas e constituídas a partir da subjetividade humana, elas refletem o entendimento sobre o diferente, o outro, sendo que a xenofobia pressupõe esta constituição. Ela se manifesta com maior ou menor intensidade a considerar o avanço civilizatório a partir da relação com o diferente, que está nas conquistas dos direitos humanos e das democracias constitucionais.

Neste sentido, Mezzadra (2015, p. 13) destaca que a importância dos movimentos de migrantes e as experiências migratórias “enquanto espaços estratégicos para a produção de subjetividade”. As categorias jurídicas que definem a justificação de uma presença reforçam uma linguagem ou um sentido sobre a realidade das migrações e, segundo Mezzadra (2015, p. 13), carregam “as tensões e os conflitos entre a pressão de uma multiplicidade de forças estruturais e o momento da *agency*, da capacidade subjetiva de ação, dentro da migração”. Uma luta por reconhecimento que não é possível sem uma atenção especial para os “dispositivos de sujeição e os processos de subjetivação” (MEZZADRA, 2015, p. 13), ou seja, de entendimento sobre o outro.

O reconhecimento social, conforme Honneth (2003 [1992]), é intersubjetivo. A ausência do reconhecimento está nas experiências da desigualdade, da exclusão social, portanto, da discriminação e desrespeito. A luta por reconhecimento objetiva o resgate do reconhecimento recíproco negado a um determinado grupo social. Para Honneth (2003 [1992]), apoiado nas nas teorias de Hegel e Mead, são três os padrões associados que implicam no reconhecimento intersubjetivo: o amor, o direito e a solidariedade. Padrões ligados à identificação como condição de autonomia.

Segundo Honneth (2003 [1992], p.175), Hegel já havia descrito a forma de reconhecimento do amor como um “ser-si-mesmo em um outro”, que designa “um arco de tensões comunicativas que medeiam continuamente a experiência do poder-estar-só com a do estar-fundido”, ou ainda, “a ‘referencialidade do eu’ e a simbiose representam aí os contrapesos mutuamente exigidos que, tomados em conjunto, possibilitam um recíproco estar-consigo-mesmo no outro. A relação de reconhecimento antecede uma “espécie de auto-relação entre os sujeitos”, estabelecida em uma “confiança elementar em si mesmos”, baseada na “segurança emotiva” que não decorre apenas da experiência, mas também a partir da carência e sentimentos, e isto propicia “uma experiência intersubjetiva do amor, que constitui o pressuposto psíquico do desenvolvimento de todas as outras atitudes de auto-respeito” (HONNETH, 2003 [1992], p.177). A confiança afetiva na continuidade da dedicação

comum é a segurança emotiva geradora de independência e autonomização. A base estrutural de toda eticidade: a autoconfiança individual como base indispensável para a participação autônoma na vida pública.

O reconhecimento intersubjetivo no âmbito do direito, segundo Honneth (2003 [1992], p. 179), se dá na “perspectiva normativa de um ‘outro generalizado’”, ou seja, só com o reconhecimento dos “outros membros da coletividade como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como pessoa de direito, no sentido de que podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões”. Mais além, “é preciso supor nesses sujeitos de direito a capacidade de decidir racionalmente, com autonomia individual, sobre questões morais”, sem o qual “não seria absolutamente imaginável como os sujeitos devem ter podido alguma vez acordar reciprocamente acerca de uma ordem jurídica” (HONNETH, 2003 [1992], p.188). Essa participação é que delinea a capacidade pela qual os sujeitos se respeitam mutuamente, quando se reconhecem como pessoas de direito. Portanto, a centralidade da ideia de um Estado Democrático de Direito, que é a capacidade de todos participarem do acordo tácito: só com o desacoplamento entre as pretensões jurídicas individuais e as atribuições sociais ligadas ao status se origina o princípio de igualdade universal, que daí em diante vai submeter toda ordem jurídica ao postulado de não admitir mais, em princípio, exceções e privilégios. Uma vez que essa exigência se refere ao papel que o indivíduo detém como cidadão, com ela a ideia de igualdade assume ao mesmo tempo o significado de ser membro “com igual valor” de uma coletividade política: independentemente das diferenças no grau de disposição econômica, cabem a todo membro da sociedade todos os direitos que facultam o exercício igual de seus interesses políticos. (HONNETH, p 190).

Deste modo, adverte Honneth (2003 [1992]) com base em Mead, “para poder agir como uma pessoa moralmente imputável, o indivíduo não precisa somente da proteção jurídica contra interferências em sua esfera de liberdade, mas também da possibilidade juridicamente assegurada de participação no processo público de formação da vontade”. E para fazer uso do lugar de participação “compete um certo nível de vida”, razão porque “os confrontos práticos, que se seguem por conta da experiência do reconhecimento denegado ou do desrespeito, representam conflitos em torno da ampliação tanto do conteúdo material como do alcance social do status de uma pessoa de direito” (HONNETH, 2003 [1992], p. 194). Mais além, “possuir direitos individuais significa poder colocar pretensões aceitas, eles dotam o sujeito individual com a possibilidade de uma atividade legítima, com base na qual ele pode constatar que goza do respeito de todos os demais.”, portanto, os direitos assumem um caráter público, “porque autorizam seu portador a uma ação perceptível aos parceiros de interação, o que lhes confere a força de possibilitar a constituição do auto-respeito” (HONNETH, 2003 [1992], p. 197), ou, a possibilidade de reclamar direitos como expressão simbólica do reconhecimento universal.

Já a solidariedade como padrão para o reconhecimento intersubjetivo, diz respeito a uma espécie de interação “em que os sujeitos tomam interesse reciprocamente

por seus modos distintos de vida, já que eles se estimam entre si de maneira simétrica”. Segundo Honneth (HONNETH, 2003 [1992], p. 209), pode-se tomar como exemplo as relações de um “grupo que se originam na experiência da resistência comum contra a repressão política; pois aqui é a concordância no objetivo prático que gera de súbito um horizonte intersubjetivo de valores no qual cada um aprende a reconhecer em igual medida o significado das capacidades e propriedades do outro”. Relações chamadas solidárias são aquelas que implicam em uma estima simétrica entre sujeitos individualizados (e autônomos); [...] não despertam somente a tolerância para com a particularidade individual da outra pessoa, mas também o interesse afetivo por essa particularidade: só na medida em que eu cuido ativamente de que suas propriedades, estranhas a mim, possam se desdobrar, os objetivos que nos são comuns passam a ser realizáveis (HONNETH, 2003 [1992], p. 211).

A análise dos padrões para o reconhecimento intersubjetivo nos estudos da psicologia social contribuem para a compreensão do alcance das Políticas de Estado para refugiados e migrantes no Brasil como sujeitos de direito. A presença de dispositivos de sujeição no escopo normativo dirigido à imigração, seja ela forçada ou não, ocorre pela negação da imigração como direito ou como fato político, ao ser exigida uma “presença sempre justificada” do imigrante, que por sua vez é valorada a partir de uma moralidade da qual não acordaram como sujeitos participantes. “A experiência do reconhecimento denegado ou do desrespeito, representam conflitos em torno da ampliação tanto do conteúdo material como do alcance social do status de uma pessoa de direito”, diz Honneth (2003 [1992], p. 1994 conforme passagem referida supra. A ausência de direitos políticos é outra manifestação do sujeito negado. Outro fator estruturante do tema do reconhecimento, é a questão da relação de confiança afetiva ou a relação intersubjetiva do amor, que se estabelece desde a relação primária societária e que determina “a referencialidade do eu”, ou as bases estruturantes da subjetividade humana pela cultura da respectiva inscrição, portanto, pertencimento. Desta confiança afetiva depende a continuidade da dedicação comum ou segurança emotiva geradora de independência e autonomização. O imigrante, quanto mais acentuada a estrangeiridade desde a sociedade de acolhida, mais está sujeito à relação de desconfiança, portanto, do controle do Estado e da própria sociedade e do desprezo de sua condição como um “outro generalizado”, um portador de direitos. Por fim, no campo da solidariedade, tanto mais difíceis se tornam os desdobramentos de uma singularidade (do migrante) que poderia ser comum ao nacional, diante do fato de que o atributo da nacionalidade está associado ao medo do desamparo cuja presença do imigrante é representativa.

2. Securitização e negação do sujeito de direitos

A Política de Governo brasileira durante o período da pandemia explicitou a dificuldade do reconhecimento do refugiado e do imigrante como sujeito, ou sujeito de direitos. Apesar dos avanços na Política de Estado brasileira de Refúgio, desde 1997, e mais recentemente na Política de Estado brasileira de Migrações, desde 2017, que

lhe é complementar, com uma ampla incorporação de princípios de direitos humanos e direitos fundamentais, constatou-se a facilidade de suspensão de tais princípios e direitos, quando o momento de emergência sanitária clamava a necessidade ainda maior de proteção ao grupo social vulnerável, por meio de políticas públicas. Exemplo de supressão de direitos assegurados, podemos citar a instituição em sucessivas portarias ministeriais relativas ao ingresso em fronteiras, determinando a inabilitação de solicitação de refúgio, instituindo a deportação sumária, abolida na Política de Estado para migrações, e impedimento a regularização migratória. Tal situação era dirigida seletivamente aos imigrantes mais vulneráveis, solicitantes de refúgio e amparados pela “razão humanitária”, ou seja, um grupo ainda mais suscetível às determinantes sociais de saúde e de políticas públicas. A primeira destas sucessivas portarias, a Portaria n. 120, de 17 de março de 2020, foi dirigida especificamente aos nacionais venezuelanos, refugiados reconhecidos *prima facie* pelo Estado brasileiro, e expressamente utilizou como argumento “a dificuldade de o Sistema Único de Saúde brasileiro comportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo coronavírus SARS-CoV-2”. Esta política de governo restritiva e supressora de diversos direitos fundamentais consagrados tanto na Política de Estado para o refúgio, como na Política de Estado para migrações perdurou por mais de um ano. O Poder Judiciário em certa medida respaldou tal prática⁸, implicando na sujeição de migrantes forçados a rotas migratórias inseguras, com a precarização das condições de vida e de trabalho, do acesso a direitos, como a reunião familiar, agravando ainda mais as consequências da crise sanitária do COVID-19 para esta população. Um flagrante exemplo da ausência de reconhecimento intersubjetivo e de negação do outro pela sua condição humana que pautam a relação humana pelo desrespeito, pela desconfiança e pelo desprezo do outro, pela securitização da questão migratória.

O relatório encaminhado em 2022 pela sociedade civil no âmbito da RAC, Rede Advocacy Colaborativo, intitulado *Human rights of migrants, refugees and stateless persons in Brazil (2022)* por ocasião do 4º Ciclo da Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas⁹, apontou, além das referidas violações a direitos humanos de migrantes e refugiados durante a pandemia, uma série de outras situações¹⁰:

8 Concessão de liminar na Ação Civil Pública n. 1001365-82.2021.4.01.4200, derrubada em sede recursal. Disponível em: <<https://bit.ly/3VlyQQG>>. Concessão de liminar no Mandado de Segurança impetrado pelo Ministério Público Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/3FeV84P>>. Acesso em: 05 maio 2021.

9 A Revisão Periódica Universal é um processo que envolve uma revisão dos dados sobre direitos humanos de todos os Estados Membros da ONU. É um processo dirigido pelo Estado, sob os auspícios do Conselho de Direitos Humanos, que oferece a cada Estado a oportunidade de declarar quais ações tomaram para melhorar a situação dos direitos humanos em seus países e cumprir suas obrigações de direitos humanos. O mecanismo de revisão visa a melhoria da situação dos direitos humanos em todos os países e abordar as violações dos direitos humanos onde quer que ocorram. OHCHR. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-main>

10 Abaixo é oferecida uma tradução livre e de conteúdo resumido do relatório, a título de ilustração e sem caráter analítico, que está disponível em: <<https://bit.ly/3H4vstj>> Acesso em 26 de set. 2022.

- a) violação da garantia de reagrupamento familiar, consagrada como princípio da política migratória brasileira, na prática da emissão do visto de reunião familiar, com demora excessiva na análise dos vistos, o que ocorre nos consulados brasileiros no Paquistão, Bangladesh, República Democrática do Congo e Síria. Em relação ao consulado brasileiro no Paquistão, solicitantes de visto foram informados de que a emissão de vistos de visitante foi suspensa, devido à alta demanda em relação à situação no Afeganistão. Além disso, vários requerentes de visto foram solicitados a apresentar documentos não exigidos pela legislação migratória, tornando o processo mais difícil e rigoroso, muitas vezes impedindo o acesso ao reagrupamento familiar. Ausência de justificativa formal expressa pelas autoridades consulares na recusa de documentos legalmente previstos e indeferimento do pedido de vista. Negação de visto para crianças e adolescentes para encontrarem os pais no Brasil, sendo que muitos deles estão no país de origem separados de seus pais ou outros membros da família, muitas vezes desacompanhados. Uma prática recorrente e sem justificativa expressa para tal negação, com agravamento da situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes e a ausência de informações sobre como proceder para a obtenção de um visto para o exercício do direito ao reagrupamento familiar.
- b) Irregularidades em relação aos vistos humanitários, como a informação do consulado brasileiro no Paquistão aos requerentes de visto humanitário vindos do Afeganistão, que o agendamento de entrevistas havia sido suspenso devido a um elevado número de demandas. Posição administrativa particularmente problemática diante da emergência da migração humanitária. Algumas entrevistas foram agendadas para dez meses após o pedido, com prejuízo maior a migrantes que com autorização de permanência no Paquistão, sob o risco de tornarem-se indocumentados no respectivo país. Exigências inapropriadas sobre o acolhimento humanitário de afegãos, como pedido de apresentação de patrocínio por organizações ou entidades que arcariam com despesas pessoais, incluindo seguro saúde e odontológico, por pelo menos seis meses. Uma exigência que foi questionada pela Defensoria Pública Federal ao Ministério das Relações Exteriores, o qual deixou de exigi-la. Regramento diferente para vistos humanitários, a exemplo da situação do conflito na Ucrânia cuja normativa passou a referir a concessão para “cidadãos ucranianos e apátridas”, ignorando a situação de pessoas oriundas do conflito, a exemplo de migrantes negros e não brancos que tentam deixar a Ucrânia, sendo impedidos de embarcar nos trens e cruzar as fronteiras. Em relação ao visto humanitária de pessoas oriundas do Afeganistão, a concessão foi ampliada não apenas aos cidadãos afegãos, apátridas, mas também a pessoas afetadas pela crise no país, abrindo a possibilidade de pessoas de diferentes nacionalidades serem elegíveis para o visto. Também foi apontada a presença de intermediários em embaixadas brasileiras em países como Paquistão, Haiti e República Democrática do Congo, os quais não são representantes oficiais das autoridades consulares, mas cuja intermediação mediante pagamento torna-se condição para o acesso de serviços da embaixada, devido

à falta de datas disponíveis para agendamento de entrevistas e obstáculos técnicos como mau funcionamento do site para acessar os procedimentos de solicitação de visto.

- c) apesar da Lei 13.445/2017, ainda não há possibilidade de regularização migratória para nacionais de determinadas nacionalidades, como é o caso de Cuba e Nigéria, cujo fluxo migratório é significativo, mas não se enquadram nas categorias que definem os refugiados. Há ausência de vias alternativas à regularização migratória, sendo que não há possibilidade de regularização considerando lapso de tempo, ou seja, solicitantes de refúgio esperam anos pela decisão sobre o seu pedido e esta permanência é desconsiderada para efeitos de naturalização ou se o pedido é negado, não existe base legal para a obtenção de uma autorização de residência no Brasil por estado no decurso do tempo. São inúmeras as dificuldades encontradas por quem precisa de um dos serviços na Polícia Federal, que vão além das tentativas frustradas de agendamento no site da instituição, além da excessiva burocratização de alguns procedimentos, desinformação sobre a documentação solicitada, tratamento negligente por parte do atendentes e despreparo para lidar com pessoas de diferentes culturas e idiomas. O acesso à documentação e, conseqüentemente, aos direitos básicos e políticas públicas, tem sido restrito a migrantes e refugiados com conhecimento e recursos financeiros para acessar plataformas digitais no Brasil, condição para todas as fases da regularização da migração. Exceto para os imigrantes abarcados pela Operação Acolhida, na fronteira do Brasil com a Venezuela, o governo não oferece centros de referência presenciais onde migrantes e refugiados podem ser apoiados em seus processos de regularização. Um acesso à regularização severamente limitado, especialmente em locais onde não há organizações da sociedade.
- d) Em relação aos direitos básicos, como o acesso ao direito à saúde, que é universal, independentemente de sua nacionalidade e status migratório, são observadas barreiras relativas ao atendimento e burocráticas que impedem que os migrantes tenham acesso adequado à saúde pública. As equipes de saúde não estão preparadas para atender pessoas de outras nacionalidades e os procedimentos estabelecidos parecem ter sido construídos exclusivamente para brasileiros, ignorando a existência de migrantes que integram a nossa sociedade e as suas necessidades específicas. Não há pessoas qualificadas para assistência intercultural ou documentos de orientação escritos em outras línguas além do português nos postos de saúde. Outro complicador é que a Cadastros de pacientes e usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) às vezes exigem documentos brasileiros que os migrantes não possuem, como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), que é um documento de identificação do contribuinte, enquanto os documentos migratórios, como o protocolo de solicitação, são desconhecidos dos servidores públicos. Após um longo processo de luta de diversas organizações e movimentos sociais, o Supremo Tribunal Federal determinou que indígenas que viviam em contexto urbano deveriam ser incluídos no grupo prioritário de

atenção à saúde. Em relação aos serviços, destaca-se o despreparo de funcionários públicos e atendentes de variados serviços essenciais quando os migrantes precisam de assistência em relação a procedimentos notariais, contas bancárias e viagens aéreas, em afronta ao princípio da igualdade estabelecido na Lei 13.445/2017 e princípios elementares da Constituição Federal. Além disso, a flexibilização da exigência de documentos para refugiados e pessoas em situações de migração forçada estabelecidas em tratados internacionais e na própria Lei de Refúgio é ignorada. Na prática, há casos de requerentes de asilo e refugiados que são impedidos de realizar procedimentos simples em cartório, por possuírem uma certidão de nascimento emitida pelo país de origem sem representação consular no Brasil ou casos em que o protocolo de pedido de asilo não é reconhecido para a abertura de um banco conta em bancos públicos e privados, ainda que este documento seja reconhecido como apto para esse fim, conforme previsto na Lei de Migração e nas normas do Banco Central. A inexistência de abrigo público para migrantes e refugiados, como o acolhimento de todo o núcleo familiar, sem separação por gênero sexual, também é uma realidade. Normalmente, isso é feito pela sociedade civil que financia abrigos para migrantes e refugiados, mas cujos espaços são muitas vezes incapazes de acolher todos os migrantes que necessitam deste tipo de assistência.

Uma brevíssima descrição de situações cotidianas enfrentadas por refugiados e migrantes quanto ao acesso a direitos, apesar de uma Política de Estado considerada garantidora de direitos. O fato é que a carga de securitização que recai sobre as migrações, como controle, justificativa de ingresso e condições de permanência, em certa medida ainda muito presente na Política de Estado brasileira tanto para o refúgio, quanto para migrações, desde a expectativa do visto, necessidade de reconhecimento do status migratório, por exemplo, o que gera uma presença precária, também implica em uma condição subalterna. Esta condição é geradora de uma gama de outras situações de desprezo e de negação do reconhecimento social. Assim, apesar do avanço em igualdade de acesso a direitos, com algumas exceções, como participação política e acesso a cargos públicos, o reconhecimento como sujeitos e sujeitos de direito está no campo de outros fatores que desencadeiam o reconhecimento intersubjetivo, conforme a contribuição honnethiana nos permite refletir sobre identificação e autonomia.

O referido relatório, datado de 31 de março de 2022, destacou, por exemplo, decisões favoráveis do Judiciário, liminar e sentenças, a pretensões formuladas por associações de haitianos que autorizavam reunião de famílias haitianas sem a necessidade de visto. Tais decisões foram posteriormente suspensas pelo Superior Tribunal de Justiça com a justificativa, baseada nos os argumentos da União, sobre “grave lesão à ordem, à economia e à segurança públicas”, determinando a “a extensão dos efeitos da suspensão para outras tutelas antecipadas ou liminares de objeto idêntico, em outras ações de índole coletiva ou individual no território

nacional.”¹¹ Ou seja, a carga de securitização do tema, embora a agenda de direitos humanos que constitui o conteúdo principiológico na nossa Política de Estado para migrações, transita com significativa facilidade pelas instituições de Estado e pela sociedade de maneira geral.

Com isso está relacionada a inflação normativa, de cunho administrativo, sobre condições de ingresso, permanência, naturalização, que mais levam ao desconhecimento da Política de Estado e sua negação.

Conclusões

As migrações internacionais representam um dos maiores desafios de direitos humanos, pois a ideia de sujeito e sujeito de direitos está alicerçada em padrões de reconhecimento intersubjetivo que apontam para uma potencial dificuldade da sociedade de acolhida estabelecer esta relação em relação ao migrante e refugiado, o estrangeiro, no campo do “amor, do direito e da solidariedade”, onde se situa a luta por reconhecimento na perspectiva honnethiana. Da “permanente provisoriedade” analisada por Sayad, à “hospitalidade condicionada” que Derrida convida a refletir sobre a relação do Estado com o estrangeiro, constata-se que a presença do migrante ou refugiado, quanto maior essa estrangeiridade, passa por uma cadeia de condicionantes situadas na ideia de justificativa de sua presença. Portanto, uma posição subalterna do sujeito que é controlado pelo ato da migração, paralisado e desprezado no contexto da sociedade de acolhida, com implicações situadas na tendência de fragilização e dependência humana e geração de sofrimento pela dificuldade de produção de dinâmicas de pertencimento.

Deste modo, a tendência que Sayad (1998) aponta da migração ser reduzida a um fenômeno prático e de ordem pública, indiferente às condições e às circunstâncias que governam a própria emigração ou ao fato da imigração, que são relativas ao sujeito e ao sujeito de direitos, como sujeito político, desemboca na afirmação das ideias de controle, da sujeição e da negação do direito humano de migrar.

A Política de Estado brasileira para o refúgio no Brasil, ampliada em termos de promoção e proteção de direitos humanos, sobretudo na perspectiva do acesso a direitos, pela mais recente Política de Estado para migrações no Brasil, reserva condicionalidades e o lugar da presença justificada, assim como nesta última, ao sujeito na condição de refúgio e migração. Isso não é dissociado da construção das relações intersubjetivas ou das engrenagens psicossociais da exclusão, baseadas nas estruturas de identificação e reconhecimento. O desafio do reconhecimento em uma Política de Estado que se coloca como promotora de direitos humanos está posto na medida em que os traços da sociedade xenófoba se manifestam nas

11 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SLS 3092. Consulta disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/monocraticas/decisoes/?num_registro=202200993800&dt_publicacao=25/04/2022>. Acesso em 26 de set. 2022.

formas de controle do ato de migrar e na negligência do fato da migração pela dimensão humana do sujeito.

Referências Bibliográficas

- DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009.
- DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da Hospitalidade*. Editora São Paulo: Escuta, 2003.
- HONNET, Axel. *Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.
- MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das fronteiras e práticas de mobilidade. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana REMHU*. Dossiê Migrações e fronteiras. v. 23 n. 44 (2015).
- REDE ADVOCACY COLABORATIVO. Human rights of migrants, refugees and stateless persons in Brazil (2022). *4º Ciclo da Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas*. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/04/JSTMP37_UPR41_BRA_E_Main.docx-1.pdf> Acesso em 26 de set. 2022.
- REDIN, Giuliana. *Psicologia Social da Vulnerabilidade do Migrante Internacional*. Santa Maria: Editora UFSM, 2022.
- SAID, Edward. *Reflexões sobre o Exílio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. *26ª Reunião Brasileira de Antropologia*, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf>. Acesso em: 29 abril 2021.
- SIMI, Gianluca. A Metafísica do Estrangeiro: Um ensaio sobre o conceito de estrangeiridade. In.: REDIN, Giuliana. *Migrações Internacionais: Experiências e Desafios para a Proteção e Promoção de Direitos Humanos*. Santa Maria: Editora UFSM, 2020.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SLS 3092. Consulta disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/monocraticas/decisooes/?num_registro=202200993800&dt_publicacao=25/04/2022>. Acesso em 26 de set. 2022.

A IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE PAÍS DE ORIGEM PARA A DEFESA: REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE *SAFE COUNTRIES* E O CASO DO BRASIL

Ilana Szabó

Servidora pública federal, Mestra em Cooperação Internacional pela Universidad Carlos III (Madrid Espanha), Especialista em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e Bacharel em Relações Internacionais pela UnB.

Gustavo Zortéa da Silva

Defensor Público Federal, membro do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio da Defensoria Pública da União. Atualmente designado para atuação no STF. Presenta a Defensoria Pública da União no CONARE desde 2017.

João Freitas de Castro Chaves

Defensor Público Federal com atuação especializada em direito migratório na DPU/SP. Membro do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio da DPU. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da UFABC.

Introdução

A Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio) estipulou no direito brasileiro a colegialidade como regra para a determinação do status de pessoas refugiadas, estabelecendo o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados como órgão decisório. Para além de seus membros constituintes por força do art. 14 da Lei, houve a abertura

posterior a membros observadores, com direito a voz e sem voto, dentre os quais a Defensoria Pública da União.

Por vezes, nos debates que se travam em especial quanto à elegibilidade ao instituto do refúgio, há a invocação de obstáculo à concessão da proteção internacional, materializado no fato de que o país de origem do solicitante seria seguro – o chamado *safe country of origin* – de acordo com estudos de país de origem e relatórios internacionais.

De modo bastante conciso e com caráter ilustrativo, e com o propósito de subsidiar futuras pesquisas mais qualificadas e aprofundadas, o objetivo deste artigo é ressaltar a atuação da Defensoria Pública da União na defesa em casos individuais submetidos ao CONARE, e a produção de EPOs – Estudos de País de Origem próprios pela instituição para além dos produzidos ou compilados pelo Comitê.

Como um dos temas de maior impacto e que justifica a produção da maior parte dos EPOs pela DPU é a tese do não reconhecimento da condição de pessoa refugiada apenas pela procedência de país de origem seguro, pretende-se ainda apresentar a tese de que mesmo o Brasil tem nacionais reconhecidos como refugiados em outros países, e EPOs com informações sobre a possibilidade de enquadramento nos requisitos do Estatuto dos Refugiados de 1951 ou, por analogia, à Lei nº 9.474/97. Assim, ao final do artigo será possível deduzir a real importância dos EPOs para a defesa jurídica em processos de elegibilidade.

1. A atuação defensiva da DPU no CONARE

Como descrito anteriormente, o CONARE permite, em sua estrutura, a designação de membros observadores, com direito a voz e sem direito a voto. No momento de escrita deste artigo, são observadores no a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

A DPU é observadora com base na Resolução Recomendatória nº 2, de 31 de outubro de 2012. Essa resolução atribui à DPU função consultiva perante os grupos de trabalho, as reuniões ordinárias, as reuniões extraordinárias e outros fóruns e espaços convocados pelo CONARE. O representante e o suplente da DPU no CONARE são integrantes do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio da instituição, de acordo com a Portaria GABDPGF DPGU nº 200, de 12 de março de 2018 (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2018).

A estratégia institucional adotada consiste em promover a participação, no CONARE, de Defensores Públicos Federais diretamente envolvidos com a temática de migrações, apatridia e refúgio, integrantes de grupo de trabalho especializado nessas matérias. Esse grupo de trabalho tem uma atuação com três características principais: i) apoia os Defensores Públicos Federais lotados pelo País, aproximando-se, nesse sentido, da assistência jurídica que é prestada pela instituição no dia-a-dia

nos diversos recantos do Brasil; ii) promove aproximações e articulações com a sociedade civil; iii) incide estrategicamente perante o Poder Público.

Contudo, a experiência tem revelado que a a condição da DPU de observadora não é passiva, e nem desvinculada da atuação em processos individuais. Revela-se, em verdade, uma atuação como *custos vulnerabilis*, que se fundamenta no artigo 134 da Constituição da República e nas funções institucionais previstas no artigo 4º, I, V e XI, da Lei Complementar 80/94 (GONÇALVES FILHO; ROCHA; MAIA, 2019).

A figura do *custos vulnerabilis* promove uma intervenção protetiva das pessoas e grupos vulnerabilizados, tal como podem ser considerados os solicitantes de refúgio ou os refugiados. De fato, no caso dos solicitantes de refúgio, a vulnerabilização que enseja a atuação a Defensoria Pública da União decorre da possível existência de um fundado temor de perseguição, ainda que mais adiante, eventualmente, no julgamento do pedido de refúgio, esse fundado temor não venha a ser confirmado. No caso dos refugiados, com maior razão, é possível identificar a vulnerabilização, por conta de haver o reconhecimento, pelo Estado brasileiro, da submissão da pessoa a uma perseguição.

A atuação como *custos vulnerabilis* é independente da atuação do advogado que eventualmente tenha sido constituído pelo solicitante de refúgio ou refugiado. Cuida-se da defesa, por parte da Defensoria Pública da União, de um interesse público primário, institucional e constitucional, em prol dos vulnerabilizados.

Eventualmente, nos casos em que o solicitante de refúgio ou refugiado não disponha de advogado no processo, poderá haver uma sobreposição da atuação da Defensoria Pública da União em prol do interesse individual e do interesse institucional. Nesse contexto, é importante pontuar que a atuação da Defensoria Pública da União não é imparcial, mas tem um lado bem definido. Não envolve a defesa da ordem jurídica, mas a defesa do solicitante de refúgio ou do refugiado, o que pode marcar a diferença entre a função de *custos legis* tradicional e a alegada posição de *custos vulnerabilis*.

Seguindo a trajetória de constituição do processo administrativo no CONARE, indicada por Leite (2014) e Castro (2020), a DPU, como observadora, recebe as planilhas com os casos que serão submetidos a julgamento nas reuniões ordinárias que se realizam, em regra, mensalmente. Essas planilhas são disponibilizadas a todos os membros e observadores pela Coordenação-Geral do CONARE (CG-CONARE). No âmbito da instituição, foi constituída uma equipe de voluntários que estão vinculados à Assessoria Internacional, os quais se dedicam exclusivamente aos temas relacionados ao CONARE.

Essa equipe, tendo em conta o papel exercido pela DPU, prioriza os casos em que possa advir alguma negativa de direitos dos solicitantes de refúgio ou refugiados. Assim, enfatiza-se o exame de todos os casos em que haja um parecer sugestivo da CG-CONARE pelo indeferimento do pedido de refúgio, pela cessação da condição

de refugiado, pela perda de tal condição, dentre outras hipóteses de que possa advir negativa de direitos.

Selecionados os casos de divergência com o posicionamento sugestivo adotado pela CG-CONARE, são eles indicados para discussão no Grupo de Estudos Prévios (GEP), oportunidade em que é realizada a defesa oral dos interesses dos solicitantes de refúgio e refugiados (CASTRO, 2020), pugnando-se, exemplificativamente, pelo deferimento do refúgio passível de ser negado ou pela manutenção da condição de refugiado passível de ser cessada ou de ser submetida à perda.

Como resultado do debate que se realiza no GEP, a DPU, por vezes, convence-se do posicionamento contrário adotado pela CG-CONARE e deixa de indicar o caso para a realização de nova defesa por ocasião da reunião plenária. Em outras situações, a divergência persiste, e o caso segue para defesa oral na reunião plenária, quando é finalmente decidido.

A defesa oral realizada perante a reunião plenária, em alguns casos, é complementada por memoriais escritos que são distribuídos aos membros e observadores. Durante o GEP ou mesmo por ocasião da reunião plenária, a DPU, eventualmente, poderá vir a reforçar a defesa realizada por algum membro ou observador, desde que alinhada ao escopo de atuação da instituição em prol dos solicitantes de refúgio ou refugiados.

Fora dessa dinâmica de exame periódico dos processos que são incluídos na pauta das reuniões plenárias, a DPU, por meio de sua equipe especializada, tem procurado promover pesquisas permanentes sobre temas específicos relacionados à atuação no CONARE.

De igual modo, a equipe especializada auxilia na obtenção de informações que possam reforçar um ou outro caso, utilizando-se, por exemplo, do poder de requisição, que constitui prerrogativa dos Defensores Públicos Federais, nos termos do artigo 44, X, da Lei Complementar 80/94, ou dos mecanismos de cooperação mantidos com Defensorias Públicas de outros países. Há, também, a possibilidade de realização de contato direto com o solicitante de refúgio ou refugiado, a fim de que alguns pontos obscuros possam ser dirimidos e esclarecidos. Enfim, parte do apoio prestado pela equipe especializada destina-se também a reforçar a instrução dos processos.

Contudo, o que nos parece mais relevante para a exposição é que, mesmo na posição de *custos vulnerabilis* ou de órgão dedicado à defesa individual em casos específicos, a DPU produz estudos de país de origem, ou COI – *Country of Origin Information* que podem subsidiar o processo decisório. Além da própria existência desses estudos produzidos por um dos membros observadores ser significativa, passa-se a examinar sua incidência no debate sobre países seguros ou *safe countries*, com impacto para a construção dos limites do instituto do refúgio no Brasil.

2. A importância do estudo de país de origem e o debate sobre *safe countries*

O jubileu da Lei 9474/1997, que estabelece os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil, nos remete a refletir sobre a importância do Estudo de País de Origem (EPO) para subsidiar a defesa realizada pela Defensoria Pública da União.

A Lei supracitada estabelece:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;*
- II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;*
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;*
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;*
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.*

É, portanto, por meio da elaboração de estudos de país de origem, os EPOs como tradução do inglês *COI – Country of Origin Information*, que o CONARE cumpre suas competências dispostas nos incisos I, II e III da Lei em tela. Também por meio da elaboração de pesquisas e EPOs próprios, a DPU fortalece o trabalho de defesa de assistidos em processos de solicitação de refúgio, desempenhando, desde o ano de 2012, o papel de membro observador no CONARE desde 2012, e, com apoio interno de sua Assessoria Internacional, tem elaborado os estudos (SZABÓ, 2022, p.58).

De acordo com o Manual da Cruz Vermelha Austríaca, tem-se sobre os EPOs a seguinte definição:

Os COIs consistem em informação utilizada para procedimentos que objetivam avaliar solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ou outra proteção internacional. São considerados instrumentos indispensáveis na tomada de decisão sobre casos individuais de solicitantes de refúgio. O COI apoia assessores jurídicos e tomadores de decisão sobre proteção internacional em suas avaliações sobre a situação de direitos

humanos e segurança; a situação política e o arcabouço legal; aspectos culturais e atitudes sociais; a situação humanitária e econômica; eventos e incidentes; bem como a geografia nos países de origem dos solicitantes (ou, no caso de apátridas, países de residência habitual anterior) ou países de trânsito. Para se qualificar como COI é essencial que a fonte da informação seja imparcial ou não possua envolvimento no resultado da solicitação individual de proteção internacional (ACCORD, 2013, p. 12).

Corroborando o argumento da importância dos EPOs, Coimbra, Ribeiro e Saboia afirmam:

Dessa maneira, percebe-se que Estudos de País de Origem são usados durante todo o procedimento de determinação da condição de refugiado. Por essa razão, não há como se falar de procedimentos precisos sem considerar a necessidade de EPOs igualmente acurados. A impropriedade do segundo macula sobremaneira a qualidade do primeiro, seja na preparação ou condução da entrevista, seja na elaboração ou revisão dos pareceres de elegibilidade (COIMBRA; RIBEIRO; SABOIA, 2022, p. 134).

Quanto à metodologia para a produção dos EPOs, a DPU utiliza como referenciais teóricos um conjunto relativamente estável de manuais internacionais, materiais de apoio e cursos online. Como principais fontes utilizadas nesse processo, podem ser indicadas as publicações *European Asylum Support Office (EASO) Country of Origin Information Methodology* (2012) e o mencionado *Austrian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation (ACCORD) Researching Country of Origin Information* (2013).

De forma sintética, destacam-se informações-chave dispostas nos manuais supracitados sobre as fontes de informação para a elaboração de EPOs. Quanto aos princípios gerais de qualidade de informações, destacam-se a relevância, confiabilidade, atualidade, objetividade, precisão, rastreabilidade e transparência (EASO, 2012, p. 10; ACCORD, 2013, p. 31). Já sobre os princípios norteadores da pesquisa e da utilização, são adotados os da neutralidade, imparcialidade, igualdade de armas no acesso à informação, utilização de informação pública e proteção de dados pessoais (ACCORD, 2013).

Há uma gama de relatórios internacionais utilizados para a construção de EPOs. Dentre eles, citam-se algumas das principais instituições que publicam regularmente, tais como: *Freedom House (FH)*, *Human Rights Watch (HRW)*, *Anistia Internacional (AI)*, *Immigration and Refugee Board of Canada (IRB)*, *Austrian Center for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD)*, *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)* e demais agências especializadas das Nações Unidas, relatórios da Cruz Vermelha, *European Asylum Support Office (EASO)*, relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

(CIDH) etc. Diversas instituições governamentais também publicam estudos sobre tópicos específicos que podem subsidiar a preparação de EPOs pela DPU, a saber: Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, Ministério do Comércio e Negócios Estrangeiros da Austrália (DFAT), *Home Office* do Governo do Reino Unido e publicações de centros de pesquisa oficiais e instituições homólogas ao CONARE em outros países.

Vale acrescentar que trabalhos acadêmicos, assim como artigos de veículos de imprensa podem ser analisados para possíveis subsídios. No caso de informações obtidas em redes sociais, estas devem ser contrastadas por outras fontes, a exemplo dos relatórios internacionais mencionados.

Como o mapeamento exaustivo de fontes não é o objetivo do trabalho, cumpre-nos apenas o papel de revelar sua utilização, que poderá ser melhor investigada em pesquisas posteriores.

O que nos interessa, no momento, é uma hipótese bastante específica de utilização, que seria a incidência para a determinação de países de origem seguros, ou *safe countries of origin*.

O conceito emerge quando, em 2005, foi publicada a primeira Diretiva sobre Procedimentos de Refúgio da Comissão Europeia - Council Directive 2005/85/EC (COMISSÃO EUROPEIA, 2005) que gerou o debate sobre o tema. Já em 2013, o Anexo I da Diretiva 2013/32/EU sobre procedimentos comuns para a concessão e cessação da proteção internacional menciona que:

Um país de origem é considerado seguro quando, com base na situação legal, a aplicação da lei em um sistema democrático e as circunstâncias políticas gerais, é possível demonstrar que não há perseguição como definido no Artigo 9 da Diretiva 2011/95/EU, não há tortura ou tratamento desumano ou degradante ou punição e não há ameaça por violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno (EADH; FIDH; EUROMED RIGHTS, 2016).

No mesmo documento, encontrou-se que o conceito de *safe countries* tem sido por vezes contestado por organizações internacionais de defesa de direitos humanos no sentido de que não há garantias de que um país é seguro para todos os seus cidadãos (2016). Esse argumento é corroborado por Nota apresentada pelo ACNUR no ano de 1991, na qual a agência que manifesta que:

Na medida em que a aplicação do conceito impediria um grupo inteiro de solicitantes de refúgio de obter o status de refugiado, na opinião do ACNUR isso seria inconsistente com o espírito e possivelmente com a letra da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 1991).

A DPU alinha-se ao argumento de que o conceito de *safe countries* pode vir a limitar o direito à proteção internacional. É neste contexto que a elaboração de EPOs são fundamentais para a garantia da proteção internacional, e não apenas para solicitantes de reconhecimento da condição de pessoa refugiada no Brasil.

Em resumo, afirmamos que, mesmo nos casos de reconhecimento dessa condição de procedência, é necessária e útil a produção de EPOs. Como prova disso, passamos ao exame de um exemplo de fácil compreensão, que por si já mereceria um estudo aprofundado no futuro. Trata-se da hipótese de reconhecimento da condição de refúgio a pessoas brasileiras no exterior, com base em EPOs sobre o país, tido como seguro.

3. O caso dos Estudos de País de Origem para a defesa de solicitantes de refúgio brasileiros no exterior

Tentamos destacar neste artigo a importância da elaboração de estudos de país de origem sólidos para o aperfeiçoamento das defesas de assistidos solicitantes de refúgio, tanto para a proteção de solicitantes de refúgio no Brasil, como de pessoas brasileiras solicitantes no exterior, com especial atenção para o conceito de países de origem seguros.

Conforme apontado no capítulo anterior, o conceito de países seguros ou *safe countries* é adotado na União Europeia, porém requer uma reflexão sobre suas implicações no próprio direito ao refúgio. Mesmo em casos de países de origem reconhecidamente democráticos, a análise das solicitações é individual. É esse o caso do Brasil, que seria reconhecido como um país de origem seguro em termos gerais, mas, com base em EPOs aplicados de modo específico à discussão individual, permitem o reconhecimento da condição de pessoa refugiada a parte de seus nacionais solicitantes.

Neste sentido, parece-nos conveniente uma reflexão sobre o caso do Brasil como possível país de origem seguro, que pode ser tomado como exemplo. Há uma gama de estudos disponíveis sobre o País em fontes especializadas. Dentre estes, destacam-se, a seguir, trechos sobre temas recorrentes em fontes internacionais que atendem aos princípios gerais das metodologias aceitas nos modelos de elaboração de EPOs supracitados:

O Brasil é uma democracia que realiza eleições competitivas, e a arena política, embora polarizada, é caracterizada por um vibrante debate público. No entanto, jornalistas independentes e ativistas da sociedade civil correm o risco de assédio e ataques violentos, e o governo tem lutado para enfrentar altos índices de crimes violentos e violência desproporcional contra e exclusão econômica das minorias. A corrupção é endêmica nos níveis mais elevados, contribuindo para a desilusão generalizada com os partidos políticos tradicionais. A discriminação social e a

violência contra as pessoas LGBT+ continuam a ser problemas sérios. (FREEDOM HOUSE, 2022).

A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos recebeu cerca de 1.100 denúncias de violência, discriminação e outros crimes contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT) entre janeiro e outubro de 2021. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

Entre janeiro e junho de 2020, a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos recebeu 1.134 denúncias de violência, discriminação e outros abusos contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT). (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021).

Em 2019, a polícia matou 6.357 pessoas, uma das maiores taxas de mortes por policiais no mundo. Quase 80% das vítimas eram negras. As mortes por policiais aumentaram 6% no primeiro semestre de 2020. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021).

De acordo com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, durante o ano de 2020, o Disque-Denúncia Nacional de Direitos Humanos recebeu 581 ligações relatando intolerância religiosa, contra 566 notificações em 2020. (USDOS, 2021).

Os direitos dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais foram sistematicamente violados. O desmatamento e os incêndios, muitas vezes decorrentes da apropriação ilegal de terras pelos setores do agronegócio, pecuária, exploração madeireira e mineração, impactaram os direitos à terra e ao território, a um ambiente saudável e aos meios de subsistência dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2021).

A falta de assistência adequada, proteção social e políticas públicas deixou as pessoas LGBTI ainda mais em risco durante a crise de saúde. A Associação Nacional de Travestis e Transexuais informou que 80 pessoas transexuais foram mortas no Brasil apenas no primeiro semestre de 2021. Além disso, ataques físicos, ameaças, discriminação e marginalização social alimentaram um ciclo de violência que impedia as pessoas LGBTI de usufruir de seus direitos em segurança. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2021).

Questões significativas de direitos humanos incluíam relatos críveis de: assassinatos ilegais ou arbitrários pela polícia; condições duras e às vezes de prisão com risco de vida; prisão arbitrária ou detenção; violência contra jornalistas; atos generalizados de corrupção por parte dos funcionários; falta de investigação e responsabilização pela violência contra a mulher; violência ou ameaças de violência motivadas pelo antissemitismo; tráfico de pessoas; e crimes envolvendo violência ou ameaças de violência que visam membros de minorias raciais, ativistas de direitos humanos e ambientais, membros de grupos raciais e indígenas e outras populações tradicionais, e pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, gays. (USDOS- US State Department, RELATÓRIO SOBRE PRÁTICAS EM DIREITOS HUMANOS, 2021).

A lista de *safe countries* da Comissão Europeia apresenta que o Brasil é reconhecido nessa categoria somente por dois países (EASO, 2021). Em geral, solicitações de países contidos nessa categoria são manifestamente infundadas e são direcionados ao trâmite simplificado. No entanto, consta que solicitantes brasileiros com alegação de pertencimento à comunidade LGBTQIA+ terão seus pedidos analisados por meio do procedimento mais aprofundado (ECRE, 2022).

Considerando a importância de se contar com dados para o aprimoramento de legislações e políticas públicas, elaboramos um levantamento sobre brasileiros reconhecidos com o status de refugiados ao redor do mundo. Os critérios não são idênticos e não houve condições, neste levantamento, de padronização das informações, o que pode ser objeto de estudos posteriores com maior riqueza de parâmetros.

Tabela 1 – Dados de fontes oficiais internacionais sobre nacionais brasileiros solicitantes de refúgio e reconhecidos com status de pessoas refugiadas no exterior¹²

País	Ano	Número de Cidadãos Brasileiros Solicitantes de Refúgio	Número de Cidadãos Brasileiros Reconhecidos com o Status de Refugiados
Austrália	Novembro de 2019 a junho de 2022	84	12,4% do total
Canadá	2018	80	—
	2019	222	29
	2020	78	—
	2021	93	48
	2022	117	45
EUA	2018	186	25
	2019	452	44
	2020	433	56
	2021	274	34
	2022	1161	181

¹² Fontes: REFUGEE COUNCIL, 2022; IRB, 2022; MINISTERIO DEL INTERIOR, 2022; TRAC IMMIGRATION, 2022; WORLD DATA INFO, 2022; HOME OFFICE OF UNITED KINGDOM, 2022; SWEDISH MIGRATION AGENCY, 2021 (compilação dos autores).

Espanha	2018	151	—
	2019	988	14
	2020	802	23
Itália	2000 - 2021	207	101
Reino Unido	2016	515 (total entre 2016 e 2021)	1
	2017		2
	2018		4
	2019		2
	2020		—
	2021		—
Suécia	2019	24	6
Total			615

Ou seja, segundo dados de 07 (sete) países, houve nos últimos 22 (vinte e dois) anos o reconhecimento de 615 (seiscentos e quinze) pessoas brasileiras como refugiadas no exterior, o que provavelmente deveu-se ao acolhimento de EPOs produzidos sobre o Brasil por diversos fundamentos.

Segundo o Relatório da EASO para 2021, dentre os registros de solicitação de refúgio no ano de 2020, quatro nacionalidades apresentaram aumento, dentre elas têm-se brasileiros com 1.675 casos, e aumento de 3% (EASO, 2021, p. 75). Ainda de acordo com este Relatório, nos Países Baixos a Secretaria de Estado da Justiça e Segurança mencionou que, embora a Argélia, o Brasil e o Marrocos permaneçam na lista de países de origem seguros, existem perfis aos quais uma atenção especial deve ser concedida e menciona o que segue para o Brasil, deve-se dar atenção aos solicitantes LGBTQIA+ e jornalistas que reportam sobre corrupção e crime ou que criticam o governo (EASO, 2021, p. 102).

A mesma avaliação foi mantida no Relatório da EASO de 2022 que aponta que embora vários países tenham sido reafirmados como seguros, os solicitantes LGBTQIA+ do Brasil (e outros países mencionados no referido documento) devem ser isentos dessa presunção (EASO, 2022, p. 265). Em seguida cita exemplo de *Cour Nationale du Droit D'Asile* (CNDA) francesa que concedeu proteção internacional a solicitantes brasileiros com base em sua avaliação de que homossexuais constituíam um grupo social particular (CNDA, 2021).

Conclusões

Neste artigo, tentamos evidenciar a importância dos estudos de país de origem ou EPOs na atuação em defesas individuais da DPU perante o CONARE, especialmente para o questionamento de argumentos sobre países de origem seguros ou *safe countries of origin*. Ou seja, nesse recorte específico de casos é fundamental que se enfrente a posição de dispensabilidade de maiores estudos por meio de EPOs próprios, desvinculados da produção própria do CONARE enquanto órgão de elegibilidade, como forma de dissuadir a posição governamental apontada como vigente.

A menção ao caso brasileiro, que é tido como um país de origem seguro de forma majoritária mas possui diversos casos de nacionais com reconhecimento da condição de refúgio no exterior, presta-se aqui a reforçar a importância da elaboração e atualização de EPOs efetivos para uma avaliação de perfis individuais, mesmo nos casos de os países de origem serem considerados seguros.

Assim, entendemos ser essencial a presença de um órgão de defesa independente, com o caráter de *custos vulnerabilis*, na plenária do CONARE, para que novos EPOs sejam produzidos e haja a qualificação do processo em sentido amplo, com mais subsídios técnicos para a decisão e a diminuição de decisões que meramente acolham a tese do país de origem seguro. No Brasil, esta instituição é a Defensoria Pública da União.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUR). *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status EC/SCP/68*, 26 July 1991. Disponível em: <https://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68c-cec/background-note-safe-country-concept-refugee-status.html> . Acesso em: 24.09.2022.

ANISTIA INTERNACIONAL, *Report on Brazil*. 2021. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/location/americas/south-america/brazil/report-brazil/>>. Acesso em: 25 set. 2022.

AUSTRIAN REDCROSS, AUSTRIAN CENTRE FOR COUNTRY OF ORIGIN & ASYLUM RESEARCH AND DOCUMENTATION (ACCORD). *Researching Country of Origin Information. Training Manual*. 2013. Disponível em: <https://www.coi-training.net/site/assets/files/1021/researching-country-of-origin-information-2013-edition-accord-coi-training-manual.pdf> . Acesso em: 16. set. 2022.

BRASIL. *Resolução Recomendatória nº 2, de 31 de outubro de 2012*. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/54e7411c8.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. A atuação da sociedade civil no processo brasileiro

de refúgio. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 28, n. 58, p. 147-165, 2020.

COIMBRA, Luiz; RIBEIRO, Ana Carolina; SABOIA, Ana Carolina. Gestão do Conhecimento sobre Refúgio no Brasil - Os desafios para a produção e consumo de Estudos de País de Origem. In: RIBEIRO, Elisa; SZABÓ, Ilana (orgs). *Brasil, País de Refúgio: a atuação da defesa na temática de refúgio*. Brasília: DPU, 2022. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/2021/Revisado_21.06_Livro_1.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. *Council Directive 2005/85/EC, 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0085> Acesso em: 25. set. 2022.

COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA). *Contentieux du droit d'asile. Année 2021. Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile*. 2021. Disponível em: http://www.cnda.fr/content/download/189352/1812420/version/1/file/CEREDOC_REC_2021_Recueil%20%202021.pdf . Acesso em: 24. set. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Portaria GABDPGF DPGU n° 200, de 12 de março de 2018*. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/portarias/gabdpgf/2018/41611-portaria-gabdpgf-dpgu-n-200-de-12-de-marco-de-2018-regulamenta-a-atividade-dos-grupos-de-trabalho-na-defensoria-publica-da-uniao-e-revoga-as-portaria-n-501-de-1-de-outubro-de-2015-e-n-82-de-03-de-fevereiro-de-2018> >. Acesso em: 09 out. 2022.

EUROPEAN ASSOCIATION FOR THE DEFENCE OF HUMAN RIGHTS (EADH); INTERNATIONAL FEDERATION FOR HUMAN RIGHTS (FIDH); EUROMED RIGHTS. *Safe countries: A denial of the right of asylum*. 2016. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/FIDH2_.pdf > . Acesso em: 24. set. 2022.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO). *EASO Country of Origin Information report methodology*. 2012. Disponível em: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/coireportmethodologyfinallayout_en.pdf > Acesso em: 17 set. 2022.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO). *EASO Asylum Report 2021*. 2021. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021.pdf> > Acesso em: 17 set. 2022.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO). *EASO Asylum Report 2022*. 2022. Disponível em: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-06/2022_Asylum_Report_EN.pdf >. Acesso em: 17 set. 2022.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). *Safe Country of Origin Netherlands*. 2022. Disponível em: <<https://asylumineurope.org/reports/country/netherlands/asylum-procedure/the-safe-country-concepts/safe-country-origin/>> Acesso em: 24. set. 2022.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World, Report on Brazil 2022*. 2022. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2022>> . Acesso em: 24 set. 2022.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. *Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: CEI, 2019.

HOME OFFICE OF UNITED KINGDOM. *National Statistics, Asylum and Resettlement - Outcome analysis of asylum applications, 25 August 2022*. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-year-ending-september-2021/how-many-people-do-we-grant-asylum-or-protection-to>> . Acesso em: 24 set. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). *Brazil Events of 2021*. 2021. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/brazil>> . Acesso em: 24 set. 2022.

_____. *Brazil Events of 2022*. 2022. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/brazil>>. Acesso em: 24 set. 2022.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA (IRB). *Refugee Protection Claims (New System) by Country of Alleged Persecution - 2022*. 2022. Disponível em: <<https://irb.gc.ca/en/statistics/protection/Pages/RPDStat2022.aspx>>. Acesso em: 16. set. 2022.

LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08042016-145056/publico/Larissa_Leite_O_devido_processo_legal_para_o_refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 09 out. 2022.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OFICINA DE ASILO Y REFUGIO DEL REINO DE ESPAÑA. *Asilo en Cifras 2018*. 2018. Disponível em: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Asilo_en_cifras_2018_126150899.pdf . Acesso em: 17. set. 2022.

REFUGEE COUNCIL OF AUSTRALIA. *Statistics on People Seeking Asylum in the Community 2019-2022*. 2022. Disponível em: <<https://www.refugeecouncil.org.au/asylum-community/3/>> . Acesso em: 24 set. 2022.

SWEDISH MIGRATION AGENCY. *Asylum decisions, first time applications, Swedish*

- Migration Agency, 2019.* 2019. Disponível em: <https://www.migrationsverket.se/download/18.748d859516793fb65f9cde/1578410568735/Avgjorda_asyl%C3%A4renden_2019_-_Asylum_decisions_2019.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.
- SZABÓ, Ilana. Aportes da Coordenação de Cooperação e Relações Internacionais da Assessoria Internacional da Defensoria Pública da União (DPU) à Atuação na Temática de Refúgio. In: RIBEIRO, Elisa; SZABÓ, Ilana (orgs). Brasil, País de Refúgio: a atuação da defesa na temática de refúgio. Brasília: DPU, 2022. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/images/2021/Revisado_21.06_Livro_1.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.
- TRAC IMMIGRATION. Asylum Decisions by Custody, Representation, Nationality, Location, Month and Year, Outcome and more. 2022. Disponível em: <<https://trac.syr.edu/phptools/immigration/asylum/>>. Acesso em: 24 set. 2022.
- USDOS – UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. 2021 Report on International Religious Freedom: Brazil. 2021a. Disponível em: <<https://www.ecoi.net/en/document/2074031.html>>. Acesso em: 24 set. 2022.
- USDOS – UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Human Rights Practices: Brazil 2021. 2021b. Disponível em: <<https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/brazil/>>. Acesso em: 25 set. 2022.
- WORLD DATA INFO. Incoming asylum applications in Italy 2000 to 2021. 2022. Disponível em: <<https://www.worlddata.info/europe/italy/asylum.php>>. Acesso em: 24. set. 2022.

SERIA O BRASIL UM ARQUIPÉLAGO EM RELAÇÃO AO REFÚGIO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO?*

João Carlos Jarochinski Silva

Diretor do Centro de Ciências Humanas (CCH/UFRR). Professor Adjunto na Universidade Federal de Roraima (UFRR) do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF). Pós-Doutor pela Universidade Estadual de Campinas (NEPO/Unicamp). Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRR (CSVM/UFRR)

Melissa Martins Casagrande

Advogada. Colaboradora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFPR (CSVM/UFPR). Pós-Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR). Doutora em Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico pela McGill University, Canadá. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

*O artigo resulta de estudo solicitado pela Conectas Direitos Humanos, conduzido pelos autores de agosto de 2021 a junho de 2022

Introdução

No ano em que se celebram os 25 anos da lei brasileira de refúgio, a lei 9.474 de 22 de julho de 1997, há diversos temas a serem abordados sobre a realidade internacional e nacional sobre a temática, pois ao longo das últimas três décadas, com destaque para a última, ocorreram mudanças significativas em relação às dinâmicas relacionadas às pessoas refugiadas no mundo e no Brasil.

Um primeiro aspecto a ser pontuado é o de o tema ter se tornado mais presente no cotidiano internacional, com diversas conferências, debates e até mesmo planos desenvolvidos pelas Organizações Internacionais e pelos países, notadamente em função de alguns eventos que acabaram sendo fatores para que pessoas se refugassem, como a Guerra na Síria, a crise na Venezuela, a retomada do poder pelo Taleban no Afeganistão, a Guerra na Ucrânia, entre outros ao redor do mundo. Porém, outro fator de aumento do debate sobre o tema é a utilização da questão como pano de fundo para o fortalecimento de plataformas políticas nacionalistas que utilizam de uma retórica xenofóbica e preconceituosa para reafirmar laços identitários e propor medidas de exclusão e criminalização das pessoas refugiadas.

1. Os dados sobre o deslocamento ao redor do mundo

Também deve se destacar que em termos quantitativos a temática ganhou força, já que se observa nos últimos anos o crescimento do número de deslocados forçados devido à perseguição, conflitos, violência e violações dos direitos humanos que acabam por perseguir ou colocar em risco indivíduos e populações, a ponto de no ano de 2021 ter se chegado ao recorde histórico de 89,3 milhões de pessoas nessa situação (UNHCR, 2022, p. 2), sendo 27,1 milhões de refugiados (UNHCR, 2022), além dos quase 7 milhões de venezuelanos (R4V) em diáspora pelo mundo, os quais recebem nomenclatura específica dentro dos relatórios sobre a temática. Com o advento da Guerra entre Rússia e Ucrânia, as estimativas subiram nesse começo de ano para mais de 100 milhões de pessoas deslocadas à força em todo o mundo (MERLO, 2022).

2. As análises não podem ser apenas numéricas

Problematizar aspectos dessa dinâmica para além dos números tem se mostrado um exercício difícil, já que há distinções significativas na forma como os refugiados são acolhidos e integrados. As Organizações Internacionais têm feito esforços no sentido de apontar caminhos, principalmente por meio do reconhecimento de medidas e ações como “Boas Práticas”, as quais servem para valorizar e reconhecer esforços feitos por autoridades e segmentos dos países. Entretanto, há que se pontuar esse tipo de “reconhecimento” não resolve a questão e muito menos impede que outros tipos de avanços devam ser buscados e realizados. Destaca-se nesse campo que o Brasil vem ao longo da última década sendo reconhecido por algumas de suas iniciativas, em um momento que a temática também cresce nacionalmente.

Esse crescimento decorre tanto de aspectos quantitativos, já que o número de pessoas reconhecidas como refugiadas cresceu sensivelmente, como qualitativo, em que se pode citar o aumento do interesse pela temática, que na sociedade brasileira se tornou tão relevante a ponto de ser tema principal na construção do enredo de uma das maiores tradições artísticas nacionais, a telenovela. Pesquisas, livros,

ações culturais, debates, análises, entre outras atividades são desenvolvidas com o objetivo de aprofundar, debater e melhorar as ações sobre a temática, já que se trata de uma das questões mais relevantes da contemporaneidade e hoje há mais acesso a informações oficiais sobre o tema.

3. O Brasil no tema

Em termos estatais, o Brasil tradicionalmente utiliza sua lei e algumas das medidas que toma no campo do refúgio, assim como das migrações, como um importante ativo de Política Externa. Em um cenário no qual o país tem sido contestado internacionalmente sobre sua política de proteção aos povos tradicionais, como indígenas e quilombolas, em que sua política ambiental é alvo de preocupação por grande parte da comunidade internacional, entre outras temáticas relacionadas aos Direitos Humanos, não há como se negar que a construção da imagem brasileira em relação ao refúgio tem sido positiva, conforme manifestações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)¹³ comprovam, além de representantes brasileiros ocuparem cargos importantes sobre a temática, como foi o caso da presidência do Comitê Executivo (EXCOM) do ACNUR¹⁴ e, atualmente, o exercício da Presidência do Processo de Quito¹⁵.

Muito dessa imagem decorre dos números que o país apresentou nos últimos anos, como o crescimento das pessoas reconhecidas como refugiadas, que em 2011 foi de apenas 86 e em 2020 chegou a 26.577, totalizando 53.835 entre 2011 e 2020 (SILVA *et al.*, 2021). Os dados brasileiros são, sem dúvida, expressivos, principalmente quando se observa no contexto internacional um cenário que foi denominado pela geógrafa Alison Mountz (2020) como a morte do refúgio, em que políticas de contenção e controle do ingresso de pessoas se tornam recorrentes, principalmente nos chamados países desenvolvidos, no qual o cenário da pandemia de COVID-19 serviu como justificativa para que as premissas básicas do non-refoulement e do acesso ao território seguro fossem cotidianamente desrespeitadas, ou o fato de diversos países estabelecerem a extraterritorialização de seus controles fronteiriços como medida de impedimento para o ingresso de refugiados.

O tema do Refúgio no Brasil, mesmo com o país tendo realizado algumas dessas práticas condenáveis acima descritas, parece um arquipélago, para continuar a usar uma expressão de Mountz, pois sua política para pessoas refugiadas parece estar em desacordo com o que se passa ao redor do globo e, principalmente, com o que

13 Um desses elogios pode ser observado quando o ACNUR parabeniza o Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>>. Acesso em 25 set. 2022.

14 Disponível em: < <https://migramundo.com/brasil-e-eleito-para-presidir-comite-executivo-do-acnur-mas-o-que-isso-significa/>>. Acesso em 25 set. 2022.

15 Disponível em: < [25 anos da Lei brasileira do Refúgio: perspectivas e desafios](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/processo-de-quito#:~:text=O%20Brasil%20ocupa%2C%20desde%20junho,a%20migrantes%20e%20refugiados%20venezuelanos.>https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/processo-de-quito#:~:text=O%20Brasil%20ocupa%2C%20desde%20junho,a%20migrantes%20e%20refugiados%20venezuelanos.> >. Acesso em 25 set. 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

acontece dentro de seu próprio território, em que temáticas relacionadas aos Direitos Humanos são, em diversas oportunidades, relegadas a segundo plano, quando não são ostensivamente atacadas por diversas manifestações de autoridades.

3.1 O Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)

No Brasil, a política em relação ao Refúgio é realizada, predominantemente, pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)¹⁶, órgão colegiado, seguindo a tradição brasileira em relação aos temas de mobilidade humana (KOIFMAN, 2012), formado por representantes dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Relações Exteriores (MRE), Educação, Trabalho e Saúde, de um representante da Polícia Federal e de um Representante da Sociedade Civil. O ACNUR também é membro, mas não possui direito a voto. Há ainda a presença de observadores com função consultiva que representam a Procuradoria-Geral da República (PGR) e a Defensoria Pública da União (DPU). Cabe ao Conare analisar os pedidos e determinar a cessação ou perda da condição de refugiado em primeira instância, mas também orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, além de aprovar instruções normativas que auxiliam na execução da lei.

Percebe-se, por conta da própria formação do Comitê, que a lei estabeleceu enorme representatividade ao Poder Executivo Federal, o que torna o interesse desse predominante dentro do órgão, conforme pode se observar das atas das reuniões plenárias do Conare, a ponto de que boa parcela das decisões tomadas é decidida por unanimidade, que ocorre quando os representantes estatais e a sociedade civil concordam, ou por 6 votos contra 1, quando a sociedade civil discorda dos demais membros. Difícilmente encontram-se placares de decisões distintos desses. Tal situação demonstra a posição enfraquecida da representação da sociedade civil, pois mesmo quando seus posicionamentos são apoiados pelo ACNUR ou pelos observadores com função consultiva, acaba ficando isolada na votação.

3.2 A representatividade para além do poder executivo

Nesse sentido, há que se problematizar aos 25 anos da lei, a necessidade de uma maior representatividade da Sociedade Civil no Comitê, além de se pontuar que, já que se trata de uma política estatal, contemplada por lei específica, a necessidade de se debater sobre o ingresso em um órgão colegiado de representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, já que com o crescimento do número de refugiados e, conseqüentemente, das demandas relativas ao tema, incorporar esses outros dois Poderes reforçaria o caráter estatal da proteção aos refugiados, tirando o viés mais relacionado ao interesse do Poder Executivo na questão, que em alguns casos beira a discricionariedade, além de permitir a melhoria na construção

16 Para maiores informações: < <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>>.

de políticas públicas para refugiados e solicitantes de refúgio, o que deve necessariamente perpassar os outros poderes para ser mais efetivo e também melhorar a interlocução com os outros entes da Federação.

Outro aspecto importante a ser percebido da leitura das atas do Conare é que os ministérios mais engajados na temática são o da Justiça, pois além de abrigar o Comitê também exerce a presidência deste, e o das Relações Exteriores, que se utiliza da temática, conforme apontado anteriormente, como um ativo de Política Externa. Além desses dois, há participação efetiva da Polícia Federal nos debates. Os demais representantes ministeriais pouco participam das discussões. A baixa interação desses representantes faz com que temas fundamentais em relação à integração dessas pessoas não sejam amplamente debatidos e observados, tornando-se um importante gargalo nas ações brasileiras relativas ao refúgio. A título de exemplo, pouco se discute sobre processos que as pessoas refugiadas e representantes da Sociedade Civil apontam como fundamental, a revalidação de diplomas, tema que deveria ser trazido também pelos representantes dos Ministérios da Educação e do Trabalho.

Seguindo ainda com exemplos desse baixo engajamento, um tema que foi muito sensível desde 2020, foi o fato da representação do Ministério da Saúde não problematizar ou debater as portarias de fechamento de fronteiras, pois estas impediram o acesso a território seguro por parte dos refugiados, pois, como é importante esclarecer, a decisão do Conare reconhece a condição de refúgio, não concede a condição de refúgio. O tema foi levado ao Comitê pela PGR e mesmo a participação nos debates por parte do representante do Ministério da Saúde foi insignificante. A decisão pelo reconhecimento ou não se pauta na realidade dessa pessoa na origem, não no Brasil, portanto, assegurar acesso ao território é fundamental e as portarias impediram isso. Dessa forma, deve se destacar que foi bastante contraditória a política brasileira que, primeiramente, fechou a fronteira do país com a Venezuela¹⁷ no começo da pandemia, país esse que em no ano anterior aos eventos, em 2019, teve reconhecida a condição de grave e generalizada violação de direitos humanos¹⁸ em seu território, o que estabeleceu um processo simplificado para os refugiados de origem venezuelana, tanto que esses são hoje mais de 80% das pessoas refugiadas (JUNGER *et al.* 2022) no Brasil, realidade que vem sendo bem explorada pelo Brasil nos foros internacionais, a ponto de ser reconhecida como uma boa prática, garantindo protagonismo internacional.

3.3 O reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos

Entretanto, há elementos que devem ser ponderados em relação ao reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos, que é a representação da

17 Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/18/governo-publica-portaria-sobre-fechamento-da-fronteira-com-a-venezuela.htm>>. Acesso em 25 set. 2022.

18 Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/pdfid/5e349d774.pdf>> Acesso em 26 set. 2022.

adoção pelo Brasil de parte da Declaração de Cartagena, elemento também bastante destacado pelo Estado brasileiro, já que se tem uma ampliação da definição de refugiado em relação aos parâmetros clássicos estabelecidos na Convenção de Genebra de 1951. Nesse campo, há que se pontuar que mesmo com a forte vinculação do MRE com a temática do refúgio, há dificuldades em se reconhecer os casos de grave e generalizada violação, no que parece uma postura mais previdente em termos de Relações Exteriores, mas que traz impactos significativos naquele que é, hoje, o principal gargalo do país em relação ao tema, o enorme passivo de pessoas que aguardam suas solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada serem avaliados pelo Conare.

Segundo levantamento do final de 2020, o Brasil seria o terceiro país nas Américas com o maior número de solicitações para analisar (UNHCR, 2022, p. 35), o que se torna um problema, pois por mais que se alegue que a lei brasileira oferece direitos a partir da solicitação, há alguns direitos que só são acessíveis quando a pessoa se torna refugiada, enfraquecendo a proteção. Além disso, a indefinição em relação ao status e ao pedido é um fator que impacta diretamente no cotidiano das pessoas refugiadas.

A dificuldade em reconhecer essa situação se torna mais evidente quando se analisa o rol de países que o Brasil facilitou o processo das solicitações, percebe-se que a exceção da Venezuela e do Líbano, não são países com os quais o Brasil possuía uma vinculação mais expressiva, principalmente em termos de interesse econômico, no momento da decisão, tais como Serra Leoa, Síria, República Democrática do Congo, Mali, Burkina Faso, Afeganistão e Palestina (os dois últimos ligados a dinâmica de reassentamento). Evidencia-se que mesmo com o uso do refúgio como ativo de Política Externa, há grande resistência em se reconhecer situações evidentes de violação de direitos humanos, por conta de outros impactos que tais decisões podem gerar para as relações entre os países, como ficou bastante explícito na demora do reconhecimento da condição de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, de certa forma contrariando uma diplomacia mais agressiva em relação àquele país que já havia se estabelecido anos antes da decisão do Conare por parte das autoridades brasileiras.

Conclusões

Do panorama aqui apresentado, há que se pontuar a dificuldade em analisar a realidade do refúgio no Brasil em termos comparativos mais amplos, sendo mais prudente pensarmos a partir de países ou respostas específicas, pois isso traria maior qualidade a análise e permitiria uma comparação que não ficasse só nas legislações, documentos oficiais e números. Há que se aprofundar em diversos fatores relevantes, como é o caso das representações ministeriais dentro do principal órgão, o Conare, mas também como esses ministérios incorporam o tema em suas ações. A efetividade das políticas públicas necessita da capilaridade que esses ministérios possuem

em relação ao seu envolvimento com o refúgio, pois eles são fundamentais na relação com os demais entes federais, algo que não se nota mesmo com o aumento da demanda e dos debates sobre a temática, gerando situações inadequadas, como problemas de uma abordagem multicultural na saúde e no cotidiano escolar.

Além dessa dificuldade em ver maior engajamento de outros órgãos que estão no comitê em decorrência de sua relevância para a temática, há que problematizar a própria dinâmica de quais setores devem estar representados quando se pensa a realidade da pessoa refugiada, pois é um fator fundamental para que se construa uma lógica mais próxima do objetivo de um comitê, que é assegurar uma pluralidade de posicionamentos.

Os problemas aqui apontados não significam que o Brasil não deva comemorar o marco representado por uma legislação que se mostrou vanguardista quando de seu surgimento, pois além de assegurar proteção às pessoas refugiadas, conseguiu consolidar nos últimos 25 anos o engajamento e a participação do país na temática. Entretanto, somente a lei não é suficiente para apontar o Brasil como um arquipélago em termos de acolhimento e compromisso com a temática, pois há pontos sensíveis que devem ser observados para que se consiga ultrapassar uma lógica apenas numérica, que aponta o país como um país que contraria a realidade mundial e aumenta a recepção de pessoas refugiadas.

Analisar os debates realizados no Conare é um desses caminhos, pois ali há a centralidade das ações brasileiras relativas ao refúgio, pois ao se abordar a atuação dos órgãos estatais, aprofundar-se nas análises, conhecer a realidade das pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio são fundamentais para que se consiga produzir estudos mais pormenorizados e, também, melhorias na resposta brasileira sobre o tema, para que se consiga efetivamente cuidar das pessoas refugiadas em sua plenitude, isto é, assegurando proteção, documentação, integração e, principalmente, colocar essa pessoa refugiada como alguém que acessa direitos e é contemplada em suas especificidades, conforme preceituam as normas brasileiras, as quais tem o potencial de consolidar ainda mais o relevante papel do Brasil na temática do refúgio.

Referências bibliográficas

KOIFMAN, Fabio. *Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. *Refúgio em Números*. 7ª Edição. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMi-gra, 2022.

MERLO, Francesca. ACNUR, mais de 100 milhões de pessoas deslocadas no mundo.

Vatican News, 24 mai. 2022. Disponível em: < <https://www.vaticannews.va/pt/mundo/news/2022-05/acnur-mais-de-100-milhoes-de-pessoas-deslocadas-no-mundo.html>>. Acesso em 25 set. 2022.

MOUNTZ, Alison. *The death of asylum: Hidden geographies of the enforcement archipelago*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2020.

R4V. *Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela*. Disponível em: < <https://www.r4v.info/>>. Acesso em 26 set. 2022.

SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; COSTA, L. F. L.; MACEDO, M. *Refúgio em Números*. 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2021*. Copenhagen: Statistics and Demographics Section, 2022. Disponível: <<https://www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html>>. Acesso em 26 set. 2022.

AS NECESSIDADES SOCIALMENTE PERCEBIDAS E A POPULAÇÃO REFUGIADA: CONTORNOS DO CONCEITO DA DIGNIDADE HUMANA

Rosana Baeninger

Professora Colaboradora Livre Docente do Departamento de Demografia e do Núcleo de Estudos de População Elza Berquó-UNICAMP. Coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo – NEPO/UNICAMP-FAESP/CNPq.

Luís Renato Vedovato

Professor de Direito Internacional da UNICAMP e da PUC de Campinas.

Introdução

Uma grande responsabilidade figurar na lista de pessoas que vão contribuir para a construção de obra para comemorar a criação de diploma normativo interno para a proteção da pessoa refugiada, a conhecida Lei 9.474, de 1997.

Ao constatar a determinação normativa de proteção da dignidade da população refugiada, determinação da lei 9.474/97, que completa 25 anos, o presente trabalho busca demonstrar a importância da medição das privações a partir da metodologia da abordagem consensual da pobreza multidimensional.

O presente capítulo, portanto, está estruturado da seguinte forma: trará as determinações legais sobre a garantia da proteção à dignidade, depois, serão apresentadas as bases da metodologia, em seguida serão indicados os trabalhos de medição já realizados, chegando-se à conclusão relativa à necessidade de se considerarem tais dados para a construção de políticas de integração e proteção de direitos com vistas à erradicação das privações, de acordo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

1. Contornos normativos da dignidade humana

De acordo com Hiroshi Motomura (2011), em qualquer sociedade com uma população migrante, incluindo a população refugiada, a integração dessa população é a chave para uma solidariedade cívica consistente com a igualdade e a dignidade individual.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) define os objetivos da República Federativa do Brasil, no seu art. 3º, destacando-se a necessidade de promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme inserido no inciso IV.

No art. 5º, *caput*, a Constituição garante a proteção de direitos dos não-nacionais, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, não teriam que ter residência no país, conforme Habeas Corpus julgado em 16 de setembro de 2008 (HC 94.016, rel. min. Celso de Mello, j. 16-9-2008, 2ª T), nos seguintes termos:

O súdito estrangeiro, mesmo aquele sem domicílio no Brasil, tem direito a todas as prerrogativas básicas que lhe assegurem a preservação do status libertatis e a observância, pelo poder público, da cláusula constitucional do due process. O súdito estrangeiro, mesmo o não domiciliado no Brasil, tem plena legitimidade para impetrar o remédio constitucional do habeas corpus, em ordem a tornar efetivo, nas hipóteses de persecução penal, o direito subjetivo, de que também é titular, à observância e ao integral respeito, por parte do Estado, das prerrogativas que compõem e dão significado à cláusula do devido processo legal. A condição jurídica de não nacional do Brasil e a circunstância de o réu estrangeiro não possuir domicílio em nosso país não legitimam a adoção, contra tal acusado, de qualquer tratamento arbitrário ou discriminatório. Precedentes. Impõe-se, ao Judiciário, o dever de assegurar, mesmo ao réu estrangeiro sem domicílio no Brasil, os direitos básicos que resultam do postulado do devido processo legal, notadamente as prerrogativas inerentes à garantia da ampla defesa, à garantia do contraditório, à igualdade entre as partes perante o juiz natural e à garantia de imparcialidade do magistrado processante.

No ordenamento infraconstitucional, a proteção à pessoa migrante é construída, principalmente, a partir de dois diplomas legais: (i) a Lei 9.474, de 1997, sobre a temática do Refúgio (objeto da presente obra); e (ii) a Lei 13.445, de 2017, que avança na proteção da pessoa migrante em geral.

Há conexões entre os dois dispositivos normativos, tendo em vista que, em seu art. 121, a lei de 2017 define que na sua aplicação “devem ser observadas as disposições da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio”.

Além disso, o art. 120, da Lei 13.445/17, determina que Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida deverá ser construída, estabelecendo claramente seus contornos.

Nesse sentido, acompanhar a situação da população refugiada é uma demanda clara da legislação, pois é a única forma de construção adequada de políticas públicas e de se garantirem as proteções necessárias à dignidade humana de todas as populações.

A medição das privações por meio da metodologia da abordagem consensual para identificação da pobreza multidimensional é o caminho para se fazer cumprir o ordenamento jurídico, em especial pelo fato dessa metodologia não levar em consideração a régua focada puramente nos valores pecuniários recebidos pelos indivíduos (MACK & LANSLEY, 1985).

A dignidade da pessoa humana só pode ser compreendida a partir da erradicação das privações, tendo como base a construção pelas pessoas das necessidades socialmente percebidas.

2. A Abordagem Consensual

A Abordagem Consensual (AC) é uma metodologia de pesquisa estabelecida e validada internacionalmente. Elaborada por Joanna Mack e Stewart Lansley (1985), essa metodologia está sustentada teoricamente no conceito de privação relativa de Peter Townsend (1979), em que a pobreza é compreendida como um dado relativo, que deve estar em acordo com os critérios socioculturais de cada contexto estudado. Dessa forma, seria equivocado pensar e mensurar a pobreza como um dado absoluto (MACK & LANSLEY, 1985, p. 32).

Baseados nisso, Mack e Lansley (1985) desenvolveram a AC, procurando enfatizar o ponto de vista dos atores sociais no processo de definição e medição da pobreza, recusando uma leitura absoluta e meramente monetária. Ao perguntar ao público em geral o que é considerado como necessidade básica para um padrão de vida digno, essa metodologia também se torna um meio efetivo de definir

democraticamente o que é pobreza e o que deve ser considerado em sua mensuração tendo em vista sua erradicação.

Os grupos focais são a técnica primordial na AC (NANDY & POMATI, 2015). Neles, amostras representativas da população são convidadas a discutir e buscar um consenso sobre o que pensam ser as necessidades básicas para que se tenha um padrão de vida digno em seu contexto. A discussão desses grupos é iniciada com a apresentação de vários itens, serviços, atividades e direitos sociais em uma lista definida previamente pelos pesquisadores.

Com essa lista de itens e atividades, os participantes dos grupos focais são orientados a discutir cada um dos itens buscando classificá-los em três grupos: o grupo de itens considerados necessidades, ou seja, imprescindíveis para um padrão de vida digno; o grupo de itens desejáveis, o que quer dizer, itens que, apesar de sua importância, não são imprescindíveis para que se tenha um padrão de vida digno; e o grupo de itens ditos de luxo, ou itens considerados supérfluos para que se tenha um padrão de vida digno.

Os itens e atividades são testados durante a discussão entre os participantes, aqueles classificados por 50% ou mais do total de participantes como necessidades são nomeados como “necessidades socialmente percebidas”. Deve ser considerada privação forçada aquela que se dá somente quando os indivíduos não têm acesso aos itens e às atividades por falta de recursos e/ou acesso, desconsiderando os itens que eles não possuem por uma escolha pessoal.

As discussões promovidas nos grupos focais, portanto, servem como a base para estabelecer um consenso e definir uma lista que faça sentido em cada contexto sociocultural, sustentada por amostras representativas da população estudada. Por meio dessa lista, a pobreza passa a ser mensurada a partir da “privação forçada das necessidades socialmente percebidas” a que certos grupos ou indivíduos estão sujeitos (MACK & LANSLEY, 1985, p. 38).

Nesse sentido, enfatizamos o argumento de que quanto maior o número de privações a que indivíduos e grupos estejam sujeitos, maior a vulnerabilidade e o risco desses indivíduos e grupos serem vítimas das violações a direitos fundamentais. Por isso, identificar e eliminar tais privações torna-se um meio essencial para diminuição dessas violações (NAGASAKI & ASSIS, 2020).

Em 2019, foi realizado um estudo piloto, pioneiro na utilização da AC, na cidade de Campinas (GOMES *et al.*, 2020). Parte do projeto interinstitucional entre a Universidade de Cardiff e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), nesse estudo, foram realizados 08 grupos focais com 70 participantes homens e mulheres, adolescentes e adultos, com o objetivo de compreender o que os participantes pensam sobre um padrão de vida digno em nosso país. Esse estudo está inserido

[...] em um debate metodológico amplo e ativo acerca de como se definir quem é pobre e o necessário protagonismo da população, especificando, por meio das necessidades percebidas, como definir a pobreza e os padrões de vida dignos. Tais elementos são úteis para a delimitação teórica, mas também no que toca às políticas públicas e garantias judiciais de direitos (GOMES et al., 2020).

O estudo piloto demonstrou a importância da ampliação do debate teórico sobre a definição e mensuração da pobreza no Brasil. Ampliação necessária para inclusão de uma metodologia que promova o diálogo e participação social nas definições que sustentam as políticas públicas em nosso contexto. Por essa perspectiva, afirmamos que a AC possibilita uma sólida ponte com a realidade social, promovendo o funcionamento da democracia por meio de políticas públicas eficientes.

Ressalta-se que, no campo do Direito, a AC pode contribuir sobremaneira para a compreensão do acesso ou da privação a direitos sociais. Ainda, ressaltamos a importância de pesquisas que se utilizaram dessa Abordagem, realizadas durante a pandemia da COVID-19, cujos resultados poderão especificar as privações a que estão sujeitos grupos e indivíduos que historicamente se encontram em situações de vulnerabilidade.

3. Otimizando a utilização de recursos escassos

Pensar a vulnerabilidade humana na migração e o acesso à cidadania deve levar em conta os estudos sobre pobreza, considerando-se todas as dimensões desse fenômeno. As várias privações da condição de pobreza trazem maior vulnerabilidade para o migrante (ASSIS et al., 2020). Um cenário de situação migratória irregular e pobreza criam condições desfavoráveis à proteção das pessoas em situação de refúgio (NAGASAKI et al., 2020; NAGASAKI & ASSIS, 2020).

Para que o direito possa alcançar a todos e a todas, é necessário que sejam endereçadas as causas das vulnerabilidades. Assim como na promoção da saúde como direito social, por exemplo, no campo migratório, a prevenção se torna a melhor ferramenta para que sejam garantidos o direito fundamental à liberdade migratória e a proteção da dignidade humana (NAGASAKI & ASSIS, 2020).

Para se continuar nessa comparação, se pensarmos a relação do direito à saúde e de recursos escassos, se tornaria mais efetivo o empenho governamental voltado à promoção da saúde, criando políticas públicas que possam evitar contágio ou desenvolvimento de doenças (SPERANDIO et al., 2016); acaso o foco seja dado apenas ao tratamento das doenças, sérios problemas surgirão pela falta de recursos suficientes como medicamentos, hospitais, entre outros fatores (SPERANDIO, 2020).

A promoção da saúde, nesse sentido, promove o achatamento da curva do número de pessoas que vão precisar de tratamento médico. Na atual crise sanitária, causada pela pandemia da COVID-19, temos o exemplo mais contundente da

necessidade do foco na promoção de saúde com distanciamento físico, utilização de equipamento de proteção individual e regras de higiene (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2021).

Nesse sentido, reconhecer que há recursos limitados para a proteção da pessoa em situação de refúgio leva à necessidade de criação de mecanismos que possam achatar a curva dos casos em que tais violações acontecem (ALMEIDA, 2012). O combate à privação, por sua vez, comparece como esforço central para que sejam erradicados os ataques a direitos fundamentais (CHZHEN & FERRONE, 2017; GORDON *et al.*, 2003). Tal esforço torna-se um passo necessário não apenas para diminuir a vulnerabilidade de determinados indivíduos e grupos, mas para promover melhores distribuição e utilização dos recursos disponíveis para socorrer as vítimas e punir as violações (A. E. S. Q. ASSIS & VEDOVATO, 2020).

A vulnerabilidade humana é elemento de relevante olhar social para se fortalecer a integração das pessoas em situação de refúgio. Ao enfatizar o papel da vulnerabilidade no contexto de vulnerabilidade, ao se referir à pessoa na situação de trabalho degradante, Eliane F. V. Carneiro (2019) destaca que: “não é estranho, ao contrário, é muito instintivo que uma pessoa vulnerável tenda a acreditar que aquela proposta, dentre muitas outras, pode ser seu momento de despostrar”.

A Lei 9474 reconhece de antemão a situação de vulnerabilidade da população que busca proteger. Por isso, afasta exigências documentais e impede a devolução de quem busca se proteger em país diferente daquele em que mantém residência habitual. Tal situação fica evidente quando da leitura do art. 8º, nos seguintes termos:

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

A legislação, portanto, demonstra reconhecimento da vulnerabilidade da pessoa em situação de refúgio, tornando sem efeito a entrada por caminho não aceito pelo direito.

Além disso, o art. 7º reconhece que o pedido de refúgio pode ser feito a qualquer autoridade, estabelecendo que:

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

Todavia, a efetividade da medida exige que haja políticas públicas de recepção dos pedidos e rapidez nas respostas para se garantir proteção à pessoa nessa situação. Se assim não for, a violação poderá se instalar de antemão. Isso reclama simbiose entre órgãos e agentes, pensando na intersectorialidade de políticas, considerando tempos e espaços, e assumindo o vínculo nevrálgico entre migração e direitos humanos, especialmente com relação à dignidade da pessoa humana (ASSIS *et al.*, 2018).

A vulnerabilidade da pessoa em deslocamento é um dado fundamental para construção de caminhos para ouvir tais indivíduos.

No tocante à migração geral, a possível prorrogação do prazo para regularização da situação migratória com o intuito de se evitar a deportação, como trazida no seu texto, demonstra a preocupação com essa vulnerabilidade.

No entanto, há muitas outras que precisam ser encaradas. Baeninger e Fernandes, em publicação organizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2017), trazem elementos importantes para melhor compreensão dos fluxos migratórios atuais, tornando possível reconhecer o que guiaram as necessidades legislativas da época da criação da legislação de proteção dos delocados e as que devem pautar as políticas públicas para garantir pertencimento a migrantes. Segundo esses autores:

[...] é de fundamental importância identificar as características gerais da migração laboral, que segundo a Organização Internacional do Trabalho (2016) são constituídas pelas características de:

- crescente fluxo com a presença de mulheres;
- expressivas parcelas de migrantes indocumentados;
- forte associação entre migrante indocumentado e informalidade;
- maior participação de migrantes no setor informal que os nacionais;
- sobrequalificação, isto é a inserção em ocupações que exigem menor qualificação;
- tendências a se concentrar em setores com menor presença de nacionais;
- parcela majoritária desse contingente migrante sem acesso à proteção social;
- tendências a migrantes documentados se inserirem no mercado de trabalho informal” (OIT, 2017, p. 15).

A partir desses dados, os autores também indicam que:

[...] os nichos étnicos consistem em dispositivos sociais, um mecanismo de poder no âmbito da comunidade migrante, bem como no contexto da sociedade receptora, onde, as ações sociais não são dos indivíduos e sim do campo social do dispositivo. As redes sociais presentes nos nichos étnicos constituem um dos elementos que o configura como um dispositivo social, com relações de dominação e poder entre co-nacionais nas oportunidades de trabalho, treinamento e acesso ao mercado de trabalho no destino migratório (OIT, 2017, p. 21).

Portanto, reconhecer a privação e os nichos étnicos mostra-se essencial para que se reconheçam e se combatam as vulnerabilidades de pessoas refugiadas. A

mitigação dessas vulnerabilidades deve considerar, inclusive, o uso do termo “reincidência”, vez que:

O trabalhador que se encontra em condições análogas à de escravo, quando resgatado de tal condição, acaso acabe envolvendo-se novamente na mesma situação, não pode carregar consigo, além de todas as flexibilizações de sua dignidade, um termo que pese, entre outras coisas, como sua a escolha em violentar-se. Nesta lógica, o trabalhador não é, de todo, reconhecido como parte hipossuficiente, e parece relaxar a responsabilidade daqueles que, sem grandes preocupações, valem-se da exploração, pois estes sim, têm potencial de reincidência em face do código de direito penal brasileiro (NAGASAKI et al., 2020, p. 753).

Dessa forma, é possível afirmar que quanto menor forem as vulnerabilidades, menores as chances de ocorrerem violações à dignidade humana. Todavia, a identificação das ações deve partir de informações e dados colhidos do cotidiano, o que deve pautar a construção normativa para a implementação de políticas públicas. Logo, a integração das pessoas em situação de refúgio passa pela construção de pontes entre a realidade, por um lado, e a legislação e as políticas públicas, por outro. Não sendo assim, poderá haver incremento das violações de direitos das pessoas migrantes e criação de normas e políticas públicas inefetivas (ASSIS & VEDOVATO, 2020).

Como se apresenta a seguir, o aporte teórico-metodológico da privação relativa e da Abordagem Consensual, usado nos estudos para erradicação da pobreza, mostra-se uma alternativa adequada para o reconhecimento das vulnerabilidades a que indivíduos e grupos podem estar sujeitos. Argumentamos que esse aporte é de grande valia para construção de políticas e normas de diminuição de vulnerabilidades de pessoas em refúgio para não terem suas privações potencializadas.

Conclusões

O presente capítulo buscou traçar conexões entre a Abordagem Consensual como metodologia adequada para definição e mensuração da pobreza e a aplicação do direito, visando a erradicação das privações e vulnerabilidades da população em situação de refúgio como forma de garantia da dignidade humana. O objetivo foi demonstrar que o direito pode se tornar mais efetivo quanto mais se constroem políticas que minimizem e erradiquem as situações de vulnerabilidade.

Propõe-se que a Abordagem Consensual da pobreza possa ser utilizada para o reconhecimento das vulnerabilidades, e para que a partir disso, possamos construir políticas públicas que evitem violação de direitos a pessoas em situação de refúgio. Não sendo dessa forma, as estruturas de aplicação do direito serão obrigadas a fazer escolhas trágicas, que poderão deixar parte das pessoas sem amparo, tendo em vista a falta de planejamento e construção de políticas públicas.

Por fim, reafirma-se que distribuir melhor os recursos escassos passa, necessariamente, pela construção políticas baseadas em medição das vulnerabilidade e das necessidades socialmente percebidas. Dessa forma, a proteção da dignidade humana das pessoas em situação de refúgio será mais efetiva.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, G. de. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar*, 2(1), 83, 2012.
- ASSIS A. E. S. Q.; UCHÔA DE OLIVEIRA, F. M. de; FERNANDEZ, G. F.; ALMEIDA, G. A.; GOMES, J.; RIBEIRO, L.; VEDOVATO, L. R.; NANDY, S., OLIVEIRA, V. A pobreza numa sociedade polarizada e desigual diante da mobilidade e da pandemia. *Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19*, 2020, p. 570-583.
- ASSIS, A. E. S. Q.; VEDOVATO, L. R. Interpretação jurídica: Considerações para a análise de políticas públicas. *Revista direito das políticas públicas*, 2(1), p. 11-29, 2020.
- _____; SIMÕES, M. C. Estoicismo, migrações e direitos humanos: Considerações teórico-filosóficas. In: *Migrações Fronteiriças*, 1o ed., p. 655-663. Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - NEPO/UNICAMP, 2018.
- CARNEIRO, E. F. V. A vulnerabilidade humana como elemento de relevante olhar social para o combate ao tráfico de pessoas e acolhimento das vítimas. *Revista do Tribunal Regional Federal da 3a. Região*, 2019.
- CHZHEN, Y. & FERRONE, L. Multidimensional Child Deprivation and Poverty Measurement: Case Study of Bosnia and Herzegovina. *Social Indicators Research*, 131(3), p. 999-1.014, 2017. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1291-8>.
- CONECTAS DIREITOS HUMANOS (org.). *Boletim Direitos na Pandemia n.o 10*. LOCAL, 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/boletim-direitos-na-pandemia-no-10>. Acesso em: 02 de maio de 2021.
- GOMES, J. D. G.; PESSOA, V. de A.; FRANCO, L. & VEDOVATO, L. R. Pensando a Pobreza entre Crianças no Brasil: Relatório de aplicação de grupos focais a partir da metodologia da Abordagem Consensual. Pesquisa & Debate. *Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*, 32(1(57)), Article 1(57), 2020. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/48136>. Acesso em: 02 de maio de 2021.
- GORDON, D.; NANDY, S.; PEMBERTON, S. & TOWNSEND, P. *Child poverty in the developing world*. Policy Press, 2003.
- MACK, J. & LANSLEY, S. (1985). *Poor Britain*. Disponível em: <https://www.poverty.ac.uk/system/files/poor-britain-Mack&Lansley.pdf>. Acesso em: 02 de maio de 2021.

- MINUJIN, A.; NANDY, S. *Global child poverty and well-being: Measurement, concepts, policy and action* (1st. ed). Bristol University Press, 2012. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgppd>.
- MOTOMURA, H. Who Belongs?: Immigration Outside the Law and the Idea of Americans in Waiting. *UC Irvine Law Review*, 2(1), 359, 2011.
- NAGASAKI, J.; ASSIS, A.; FIGUEIREDO E. A Aplicabilidade da Convenção n.o 105 da OIT: Uma análise dos venezuelanos encontrados em condições análogas à de escravo no Brasil. *Plural*, 27(1), 39–61, 2020. <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2020.171527>
- NAGASAKI, J. Y.; ASSIS, A. E. S. Q. O viés social da ordem econômica nacional: Por uma garantia do desenvolvimento econômico que supere as desigualdades sociais. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, 3, 2020. Disponível em: <http://revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/citationstylelanguage/get/turabian-fullnote-bibliography?submissionId=64>. Acesso em: 02 de maio de 2021.
- NANDY, S.; POMATI, M. Applying the Consensual Method of Estimating Poverty in a Low Income African Setting. *Social Indicators Research*, 124(3), p. 693-726, 2015. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0819-z>.
- OIT (Org.). *Inserção laboral de migrantes internacionais: Transitando entre a economia formal e informal no município de São Paulo*. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-brasilia/documents/publication/wcms_615540.pdf. Acesso em: 02 de maio de 2021.
- SPERANDIO, A. M.; CARVALHO, F. F. B. de; NOGUEIRA, J.; ZANCAN, L.; AKERMAN, M. 10 anos da Política Nacional de Promoção da Saúde: Trajetórias e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21, 2016, p. 1.681-1.682. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015216.10862016>.
- SPERANDIO, A. M. G. Estratégias do planejamento urbano e da promoção da saúde: A mandala da cidade saudável. *Intellectus. Revista Acadêmica Digital da Faculdade de Jaguariúna*, 1, p. 79-95, 2020.
- TOWNSEND, P. *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*. Penguin Books, 1979. Disponível em: <https://www.poverty.ac.uk/system/files/townsend-book-pdfs/PIUK/piuk-whole.pdf>. Acesso em: 02 de maio de 2021.

O LEGADO DE CARTAGENA NA LEI BRASILEIRA DE REFÚGIO: UMA REFLEXÃO SOBRE A INTERPRETAÇÃO E OS LIMITES DA DEFINIÇÃO DE REFUGIADO

Helisane Mahlke

Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora de Direito Internacional na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro da International Law Association – Ramo Brasileiro.

Introdução

O Direito Internacional dos Refugiados, como uma das vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos, constrói-se a partir da segunda metade do século XX, no período pós Segunda Guerra e afirma-se como uma tentativa de estabelecer uma normativa internacional capaz de proteger pessoas que foram forçadas a deixar seu país de origem, em razão de fundado temor de perseguição. A despeito de todos os obstáculos que esse ramo do Direito Internacional enfrenta para sua consolidação, frequentemente desafiada pelos interesses dos Estados, alguns avanços emergem a partir dos esforços da comunidade internacional. Um desses avanços, assim se considera, foi a Declaração de Cartagena sobre o Direito

dos Refugiados, cuja relação e influência sobre o Estatuto Nacional dos Refugiados, a Lei 9474/1997, é o tema principal desse estudo.

De modo mais específico, o presente artigo busca refletir sobre a construção da definição de “refugiado” contida na Lei no.9474/1997, analisando, não apenas como ela reproduz a definição clássica trazida pela Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, como, também, a contribuição da Declaração de Cartagena de 1984, claramente incorporada pelo Estatuto Nacional.

A metodologia utilizada nesse estudo baseia-se na análise de documentos oficiais e do contexto histórico que circundou a construção desses conceitos, a fim de lançar luz sobre o tema. Como fontes, foram utilizados, não apenas a legislação nacional e internacional e documentos oficiais, mas, também, o que diz a doutrina e jurisprudência pertinente.

O objetivo dessa análise é a compreender os conceitos envolvidos e os limites dessa definição, sobretudo no que se refere ao termo “grave e generalizada violação de direitos humanos”, trazida pela Declaração de Cartagena e adotada pelo Estatuto nacional, a qual já foi objeto de controvérsias jurídicas e doutrinárias. Assim, o presente artigo propõe-se a contribuir para estabelecer os parâmetros de interpretação jurídica do termo e sua aplicação a casos concretos.

1. Breve comentário sobre a proteção dos refugiados no Brasil

A construção do sistema de proteção aos refugiados no Brasil foi bastante errática. Considerando o marco entre Guerras como recorte temporal, o Brasil recebeu refugiados provenientes destes conflitos como imigrantes comuns. Seu afastamento da Liga das Nações na década de 20, fez com que o país não aderisse a iniciativas internacionais que tentavam oferecer algum tipo de proteção. Após a Segunda Guerra Mundial e o advento das Nações Unidas, da qual o Brasil é membro originário, o cenário se altera sensivelmente. O Brasil ratifica a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967¹⁹. Todavia, conforme alertam FISCHER de ANDRADE e MARCOLINO (2002, p.168), óbices legais e políticos impediam que refugiados não-europeus fossem acolhidos em território nacional, recebendo apenas a condição de asilados²⁰. Na década de setenta, continuam os autores (2002, pp. 168-169), o Brasil, em pleno regime militar, recusou-se a receber refugiados ou asilados provenientes de seus vizinhos latino-americanos, que acabaram sendo reassentados em outros países. Contudo, foi em 1977, que o ACNUR (Alto Comissariado das Nações

19 O Brasil depositou o instrumento de ratificação da Convenção de 1951 em 15 de novembro de 1960 e em 7 de abril de 1972, o país ratifica o Protocolo Adicional de 1967.

20 O Brasil está inserido na tradição latino-americana da concessão de asilo político, tendo adotado as normas regionais sobre o tema, em especial a Convenção sobre Asilo Territorial, de 1967 e a Convenção sobre Asilo Diplomático de 1954.

Unidas para Refugiados) estabelece, pela primeira vez uma representação no país. Após o período de redemocratização, e da transferência do escritório do ACNUR para Brasília, houve avanços na proteção aos refugiados no país, e estreita-se a relação do país com o órgão das Nações Unidas na cooperação para a construção de um sistema de proteção aos refugiados²¹. Nos anos que se seguem o Brasil busca aproximação com o ACNUR, tratando o refúgio como uma forma de política humanitária e de *compliance* com o sistema internacional, porém carecendo ainda de uma verdadeira estrutura de acolhimento.

O advento do Estatuto Nacional dos Refugiados, a Lei no. 9474²² trouxe uma nova fase à proteção aos refugiados no país. Considerada uma legislação bastante avançada, a lei nacional sobre refúgio traz uma perspectiva conceitual abrangente ao incorporar, além da definição clássica proveniente da Convenção de 1951, também o chamado “espírito de Cartagena” em seu escopo conceitual, o qual será discutido nesse artigo (*in verbis*):

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.*

Além de trazer a definição ampliada de refugiado, a qual será discutida a seguir, ela também cria a estrutura tripartite responsável por estabelecer o sistema nacional de proteção. A estrutura tripartite é formada pelo CONARE²³, órgão governamental colegiado responsável pela apreciação dos pedidos de refúgio; pela representação da sociedade civil; e pela representação do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) no Brasil.

21 A mudança do escritório do ACNUR para Brasília em 1989, e a promulgação do Decreto 98.602/1989, que retira a limitação geográfica aos artigos da Convenção de 1951, além da remoção das reservas referentes aos artigos 15 e 17 desta, que permitiu o acesso ao trabalho remunerado por parte dos refugiados, marca uma nova fase de proteção aos refugiados.

22 Promulgada em 22 de julho de 1997.

23 O órgão é formado por sete membros, compreendendo os representantes do Ministério da Justiça (que detém a presidência), do Ministério das Relações Exteriores, e dos Ministérios do Trabalho, Saúde, Educação, além do Departamento da Polícia Federal (autoridade migratória brasileira) e da Cáritas Diocesana, membro da sociedade civil que integra a estrutura tripartite. O representante do ACNUR participa das reuniões, porém sem direito a voto.

A Legislação Nacional, em consonância com as boas práticas internacionais no que se refere ao refúgio, traz importantes previsões, como a possibilidade de extensão do status de refugiado aos familiares e ao cônjuge, facilitando a reunificação familiar (art. 2º), além de prever que a entrada irregular em território nacional, não obstaculiza o pedido de refúgio, 9art. 8º) condição recorrente àqueles que fogem de situações adversas e da perseguição. Ressalta-se, também, que a legislação nacional observa o princípio essencial ao Direito Internacional dos Refugiados, que é o direito ao acolhimento (princípio do *non-refoulement*, que será eventualmente abordado nesse artigo), impedindo a deportação daqueles que se encontrem em situação de refúgio (art. 7º, par. 1º).

Apesar de representativa, tal estrutura e o sistema nacional de acolhimento apresentam alguns problemas que, com o intuito de tecer necessária análise crítica ao sistema de nacional de proteção aos refugiados, se aponta a seguir: a) a falta de continuidade e expertise na formação do CONARE, o que prejudica o aperfeiçoamento do procedimento de solicitação de refúgio; b) as falhas no próprio procedimento de solicitação de refúgio que impedem um processamento mais rápido e eficiente dos pedidos; c) a falta de uma estrutura adequada e permanente de acolhimento, a qual na ausência de maior participação estatal, depende quase que exclusivamente da atuação da sociedade civil; d) por fim, a falta de uma autoridade migratória vocacionada para essa tarefa, o que dificulta o acolhimento e a compreensão da intersecção do refúgio com outras formas de migração forçada.

Assim, não é exagero dizer que, apesar de ter aderido às normas internacionais e de ter adotado uma legislação abrangente, o Brasil foi refratário ao construir um verdadeiro sistema de proteção e acolhimento aos refugiados²⁴. A própria Lei 9474/1997 é silente quanto aos deveres do Estado em proporcionar uma estrutura que verdadeiramente propicie a inserção do refugiado na sociedade local e, apesar da legislação requerer urgência no procedimento de solicitação de refúgio (art. 47), esse fator ainda carece de aprimoramento. Assim, a norma relega à discricionariedade e à boa vontade de governos a implementação de alternativas que tornem a proteção efetiva. Além disso, cabe a reflexão sobre a interpretação da Lei e de quem se aplica o conceito de refugiado. Essa é a discussão a que se propõe esse estudo. Porém, antes, cabe analisar a construção normativa do conceito.

2. A definição clássica de refugiado

Denomina-se “definição clássica de refugiado” aquela estabelecida pela Convenção Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951²⁵, na qual refugiado é a pessoa que

24 É importante considerar, também, que, mesmo diante de sua proeminência econômica e geográfica no continente, o Brasil está aquém de sua capacidade de acolhimento. O Brasil possui 26.577 refugiados reconhecidos atualmente. O número de processos de solicitação de refúgio em 2020 foi de 63.790, destes foram deferidos 24.880. Fonte: Refúgio em Números, 2022. Publicado pelo ObMigra (Observatório das Migrações). Disponível em: <https://bit.ly/3igzYdC>. Acesso em: 20/09/2022.

25 É importante mencionar que a Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados foi elaborada em um contexto pós-Segunda Guerra e foi precedida pela criação da Organização Internacional

Artigo 1º (...) 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.

Considerando o contexto no qual a Convenção foi estabelecida, ela referia-se, primeiramente, aos refugiados europeus provenientes dos conflitos ocasionados pela Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, o advento do Protocolo de 1967, elimina a restrição temporal e geográfica da definição de refugiado, estendendo-se a qualquer pessoa que se enquadre em tal definição, em qualquer local ou tempo. Essa modificação trazida pelo Protocolo de 1967, foi essencial para atender a outra demanda: a do deslocamento forçado de pessoas provenientes dos conflitos da Guerra Fria. Todavia, a necessidade de ampliação e manutenção de um regime permanente de proteção aos refugiados se mostrou inevitável. As causas do deslocamento forçado de pessoas, apenas se aprofundam nos anos que se seguem, demonstrando ser este, um problema para o qual não existe solução, mas apenas ações que busquem remediá-lo.

Quanto ao conceito clássico de refúgio, passa-se, agora, a tecer algumas considerações importantes. A primeira delas é de que a definição da Convenção de 1951 estanke quanto as hipóteses elencadas (perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertença a grupo social), não deixando margem para outras possibilidades de ampliação do reconhecimento do status de refugiado para outras categorias²⁶.

Outra consideração importante é sobre a importância dada ao elemento “perseguição” para a caracterização do status de refugiado, o que também afasta outras situações que podem ocasionar a migração forçada, mas nas quais a ausência da condição do “fundado temor de perseguição” não esteja presente. a orientação de interpretação do termo sugerida pelo ACNUR, de que a percepção dessa perseguição, seja por um agente perseguidor público ou privado, deve ser considerada em sua subjetividade²⁷. Por fim, é importante referir a outro elemento necessário, que é a necessidade de que o indivíduo se encontre fora de seu país de nacionalidade, o que exclui da definição da Convenção os chamados “deslocados internos”.

dos Refugiados, posteriormente substituída pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (o ACNUR) em 1950.

26 Observadas, também, as cláusulas de exclusão, ou seja, as condições que afastam a possibilidade de aplicação da Convenção previstas no artigo 1º, parágrafos d, e, f. Ressalta-se, em especial, o parágrafo “f”, que impede que o refúgio seja usado como instrumento de impunidade para aqueles que cometem crimes.

27 Vide Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado: de Acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados. ACNUR. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinação_da_condição_de_refugiado.pdf. Acesso em 20/09/2022.

Nesse sentido, vale refletir sobre a complexidade do fenômeno da mobilidade humana e suas causas e sobre o posicionamento das agências internacionais sobre o tema. Primeiro, é importante mencionar que são reconhecidas pela doutrina as seguintes categorias de migração forçada, para além do refúgio: os deslocados internos, os apátridas, as vítimas de tráfico de pessoas, os migrantes ambientais e os migrantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Todas essas categorias de migração forçada, possuem dois traços em comum com o refúgio, que é a mobilidade involuntária e, por conseguinte, a situação de vulnerabilidade que ela gera para pessoas que se veem obrigadas a migrar como alternativa de vida. Apesar de algumas dessas categorias de migração forçada fazerem parte das populações de atenção do ACNUR²⁸, elas não possuem o mesmo tratamento dispensado aos refugiados, sobretudo pela ausência de normatização internacional que estabeleça a responsabilidade dos Estados pelo seu acolhimento²⁹.

Por outro lado, é premente reconhecer a frequente intersecção entre essas categorias de migração forçada como o refúgio, o que convencionou-se chamar de “fluxos mistos”, situação que impõe desafios à proteção internacional dessas pessoas. Dentre esses desafios está o de reconhecer a situação de refugiado como condição predominante sobre as demais e não permitir que a proteção ao solicitante de refúgio seja negada diante da confusão entre as categorias de mobilidade humana.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o solicitante de refúgio, ou o refugiado já reconhecido, goza de uma prerrogativa jurídica que as demais categorias de migrantes forçados não possuem: o chamado “direito ao acolhimento”. O direito ao acolhimento permite que aquele que solicite refúgio tenha o direito de ser recebido no país onde requeira proteção e de lá permanecer até que seu pedido seja apreciado pela autoridade competente e, caso seja reconhecido como refugiado, lá possa ser acolhido em caráter permanente, até que as condições que propiciaram seu pedido se mantenham. Essa prerrogativa está fundamentada no princípio do *non-refoulement* (ou da não devolução)³⁰, essencial ao Direito Internacional dos Refugiados, e que estabelece que o indivíduo não seja devolvido ao país, ou a situação que lhe causou a perseguição, sob pena de ter sua integridade física e subjetiva ameaçada. Desse princípio, também decorre outro, o qual entende-se

28 Trata-se da população sob o mandato do ACNUR, a saber: além dos refugiados e solicitantes de refúgio, os deslocados internos, os apátridas e os retornados (refugiados que retornam voluntariamente ao seu país de origem).

29 Apesar da existência de normas internacionais que protegem tais indivíduos, nenhuma delas garante o direito ao acolhimento, como no caso dos refugiados. A saber: Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954); a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Migrantes e suas Famílias (1990); o Protocolo de Palermo, anexo à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2003). No que se refere aos deslocados internos, apenas a Convenção de Kampala (2003), no âmbito da União Africana, possui previsão expressa que protege esses indivíduos. Ressalta-se que não existe, até o momento de conclusão desse artigo, norma que proteja os deslocados ou migrantes ambientais, ou mesmo consenso acerca da definição do termo.

30 Trata-se da proibição do rechaço prevista no artigo 33 da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951.

profundamente conectado com o direito ao acolhimento, o princípio do *in dubio pro refugiado*, ou seja, na dúvida sobre as condições para o reconhecimento do status de refugiado, este deve prevalecer, em nome da primazia da proteção dos direitos humanos sobre quaisquer outros.

Convém ponderar que, diante da complexidade da mobilidade humana e dos fluxos atuais, muito já se cogitou buscar uma interpretação extensiva da Convenção de 1951, ou mesmo uma possível revisão de sua definição, possibilidade que se mostrou inócua. Fato é que o contexto internacional não predispõe a uma ampliação dos instrumentos de proteção, ao contrário, uma eventual revisão da Convenção de 1951 poderia apenas trazer ainda mais restrições ao seu alcance e interpretação.

Apesar do aumento exponencial do número de refugiados³¹ e da crescente demanda em ampliar a estrutura jurídica e institucional de proteção, o refúgio enfrenta seu eterno dilema: a necessidade humana esbarra na soberania dos Estados e em seus interesses definidos em termos de poder. De certa forma, o sistema de proteção ainda se encontra atrelado à interpretação que os Estados fazem da Convenção de 1951 e do conceito de refugiado. Ademais, a própria Convenção, não estabelece como deve se dar o procedimento que reconhece o status de refugiado de um indivíduo, deixando essa prerrogativa a cargo dos Estados. A ausência de um mecanismo próprio de supervisão e controle acerca da responsabilidade dos Estados no cumprimento da Convenção³², deixa tal interpretação à discricionariedade dos sistemas nacionais. Assim, como será observado mais tarde na análise proposta neste artigo, essa condição submete a interpretação do conceito de refugiado ao critério de conveniência política dos Estados.

3. A declaração de Cartagena e sua contribuição para a proteção dos refugiados na América Latina

A Declaração de Cartagena emerge em um contexto histórico conturbado na América Latina. Os conflitos sangrentos e generalizados, causados por guerras civis em países da América Central causaram o deslocamento forçado de milhares de pessoas. Tornava-se urgente estabelecer instrumentos de cooperação e de atendimento a essas populações que migravam em massa a outros países, fugindo de situações de violações graves de direitos humanos. A partir desse contexto

31 Segundo dados do ACNUR, o número de deslocados forçadamente superou os 100 milhões de pessoas, sendo mais de 27 milhões apenas refugiados. Vide data Global Trends 2022, disponível em: <https://bit.ly/3VlwajF>. Acesso em: 23/09/2022.

32 Como já tratado em outro texto, as Cortes Internacionais têm buscado estabelecer parâmetros jurídicos para o reconhecimento do status de refugiado, porém a jurisprudência se limita a tecer considerações acerca do procedimento de determinação do status de refugiado, mas não quanto a interpretação acerca do direito ao reconhecimento como refugiado. Sobre o tema, recomenda-se a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia (2013). Dessa forma, reconhece-se os limites que o Direito Internacional dos Refugiados encontra na sua consolidação a partir de uma verdadeira interpretação internacionalista. Para discussão mais aprofundada do tema ver: MAHLKE, Helisane. Direito Internacional dos Refugiados: Novo Paradigma Jurídico. Editora Arraes: Belo Horizonte, 2017.

a Declaração, além de abraçar a definição clássica de refúgio e os princípios da Convenção de 1951 e, também, do Protocolo de Nova York de 1967, constrói elementos conceituais importantes para contemplar esses conflitos. Assim, de acordo com a Declaração³³

(...) 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.

Os fluxos em massa de refugiados provenientes desse ambiente deflagrado, impuseram um desafio para o sistema de refúgio na região. É nesse quadro que se insere a Declaração de Cartagena, a qual trazia uma importante contribuição para a definição de refugiado no continente latino-americano: a eliminação da necessidade de comprovação do vínculo de perseguição individual para que a pessoa tivesse seu status de refugiado reconhecido. Isso permitia que fosse necessária apenas a comprovação de que o indivíduo provinha de um contexto de grave e generalizada violação de direitos humanos, para que sua condição de refugiado fosse reconhecida. Esse fator, além de facilitar a prova da condição de refugiado, também tornou-se fundamental para situações de fluxo em massa de pessoas a solicitar refúgio em países vizinhos, propiciando o reconhecimento *prima facie*.³⁴ Ademais, a Declaração trouxe outros frutos: a Declaração e Programa de Ação do México (2004) e a Declaração de Brasília (2014), também dedicados a aprimorar o sistema de proteção aos refugiados na América Latina, na implementação das soluções duradouras³⁵.

Uma consideração importante a ser feita acerca da definição trazida pela Declaração de Cartagena é capacidade de se estabelecer uma definição ampliada do conceito de refugiados. Segundo parte da doutrina, a definição que consta na Declaração permitiria ampliar a possibilidade de reconhecimento do refúgio para além das hipóteses estritas previstas na Convenção de Genebra (REDIN e MINCHOLA, 2013, p.33). Contudo, é necessário analisar quais os limites dessa interpretação e como ela pode ser considerada.

33 A Declaração de Cartagena foi adotada pelo Colóquio sobre Proteção internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: problemas jurídicos e humanitários, realizado em Cartagena – Colômbia entre 19 e 22 de novembro de 1984. Para inteiro teor do documento, consultar https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view. Acesso em 20/09/2022.

34 O reconhecimento *prima facie* é aquele que propicia o reconhecimento do status de refugiado a um grupo de indivíduos de modo coletivo, considerando situações de fluxo em massa. Trata-se de procedimento de reconhecimento simplificado e mais célere, adequado a situações de indivíduos provenientes de graves e generalizadas violações de direitos humanos.

35 Para inteiro teor do Documento com a implementação das Soluções Duradouras na América Latina, consultar: <https://bit.ly/3AXWY7N>. Acesso em 21/09/2022.

Apesar de não ter caráter cogente/vinculante, a Declaração de Cartagena tornou-se um documento fundamental para a proteção dos refugiados na região, já que vários países adotaram tal definição como parte de sua legislação, como ocorre no caso brasileiro. Cabe agora analisar qual a influência do chamado “espírito de Cartagena” na interpretação do Estatuto Nacional sobre Refugiados.

4. A definição de refugiado e os limites da interpretação da lei

Conforme já mencionado anteriormente, a Lei 9474/1997 é o Estatuto brasileiro sobre os Refugiados e estabelece a política nacional para o refúgio, mediante a criação da estrutura tripartite, bem como seus parâmetros normativos. A definição clássica de refugiado trazida pela Convenção de Genebra sobre Estatuto dos Refugiados de 1951 foi também adotada pelo Estatuto Nacional dos Refugiados, em consonância com o comprometimento do país com o Direito Internacional dos Refugiados. Além disso, mesmo não tendo sido signatário da Declaração de Cartagena à época, o Brasil incorporou à definição de refugiado, em sua legislação nacional, o termo “grave e generalizada violação de direitos humanos previsto por ela”³⁶. Cabe, agora, analisar, no que se refere à interpretação da definição de refugiado trazida pela Lei, seu alcance e limites, conforme tratado pela doutrina e pela jurisprudência.

Um caso paradigmático que se deve analisar no que se refere à interpretação do conceito de refúgio na legislação brasileira, foi o caso da migração da população haitiana que se deslocava ao Brasil e a outros países do continente, depois dos graves acontecimentos ocorridos naquele país, dilacerado por um violento terremoto que vitimou milhares de pessoas, destruiu a já precária infraestrutura do país, posteriormente seguindo de uma epidemia de cólera, que resultou numa grave situação humanitária. É importante mencionar que a solução adotada pelo Estado Brasileiro diante de pessoas haitianas que se deslocavam ao país solicitando refúgio, foi de negá-lo e, ao invés disso, conceder-lhes visto humanitário³⁷. O CONARE negou o reconhecimento do status de refugiado aos solicitantes haitianos por considerar, dentre outros elementos que faltava a presença do “fundado temor de perseguição”. Essa interpretação restritiva, atendeu aos interesses do Estado brasileiro que, ao não reconhecer o refúgio, pode estabelecer controle maior sobre o fluxo de entrada de imigrantes no país.

36 Assim dispõe o artigo 1º. da Lei 9674/1997: “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 acolyer-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.

37 Resolução no.97 do Conselho Nacional de Imigração.

Essa negativa motivou uma Ação Civil Pública (ACP)³⁸ impetrada pelo Ministério Público Federal, na qual a Procuradoria solicitava o reconhecimento da condição de refugiado. A ACP invocava a interpretação ampliada do conceito de refugiado, considerando o contexto de grave e generalizada violação de direitos humanos a qual tais indivíduos estavam submetidos e que esse fator foi o causador da migração forçada. A decisão da justiça brasileira, foi pelo não reconhecimento do status de refugiado da população haitiana, entendendo que não estava presente um elemento essencial da definição clássica de refugiado que é o fundado temor, reafirmando a mesma decisão do CONARE³⁹.

Esse caso, serve de exemplo para compreender a extensão e os limites da interpretação do termo “grave e generalizada violação de direitos humanos” no contexto da legislação nacional. Conforme explica SILVA e MORO (2014, p.31) a ação e seus desfecho aponta para duas correntes de interpretação, uma mais ampliada, adotada pelo MPF na ação, e outra mais conservadora/restritiva, que acabou prevalecendo. Tomando o caso como exemplo, pode-se tecer algumas considerações relevantes sobre o tema. Primeiro: a) é possível que o termo possa ser usado para incluir outras hipóteses de reconhecimento do status de refugiado para além daquelas previstas na definição clássica; b) quais as consequências da eventual ampliação dessa interpretação.

Quanto ao primeiro tópico, é necessário buscar na origem da definição, o interesse definido pelo legislador ao elaborar a norma. Se suas raízes se encontram na declaração de Cartagena e no contexto no qual ela foi criada, pode-se concluir que a intenção era instrumentalizar os Estados receptores a oferecer e reconhecer a necessidade de proteção, em situação de conflito deflagrado como os que ocorriam no contexto histórico que marcou a Declaração.

Na própria definição da Declaração de Cartagena, já reproduzida anteriormente, fica claro que as violações de direitos humanos, para fins de reconhecimento do status de refugiado, devem ser consideradas dentro do contexto de “*violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública*”⁴⁰. Assim, uma interpretação que abarque outros tipos de violações de direitos humanos, que não estejam relacionados com esse contexto, parece extrapolar o objetivo do legislador.

Assim, apesar do ímpeto daqueles que buscam a ampla proteção dos direitos humanos das pessoas em mobilidade, incluir outras categorias de migração forçada, já citadas anteriormente, como o caso dos migrantes em situação de violações de direitos sociais e econômicos, ou mesmo dos migrantes provenientes de catástrofes ambientais, seria desconsiderar as raízes históricas e conceituais da construção

38 AÇÃO CIVIL PÚBLICA N.º 0000723-55.2012.4.01.3000, proposta pelo Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Acre, em 2011.

39 Importante mencionar que o ACNUR e a OIM também seguiram a mesma interpretação restritiva.

40 Previsto na terceira conclusão da Declaração.

do sistema internacional de proteção aos refugiados. A solução, mais adequada, então, para proteger esses indivíduos e garantir os seus direitos humanos seria buscar nas normas complementares do Direito Internacional dos Direitos Humanos, outras possibilidades de proteção⁴¹.

Quanto ao segundo tópico, sobre as consequências da ampliação dessa interpretação, ela parece sugerir que apenas resultaria em uma postura ainda mais refratária dos Estados. A interpretação das normas dependeria de casos circunstanciais e da judicialização desses casos, nem sempre com a solução mais eficaz para a proteção das pessoas em situação de mobilidade. Além disso, ampliar a interpretação do conceito de refugiado para outras situações de violações de direitos humanos que, apesar de carecerem de proteção, não se enquadram na essência do instituto do refúgio poderia gerar um precedente que poderia levar ao desvirtuamento e consequente enfraquecimento do sistema de proteção. Não reconhecer o status de refugiado de determinados indivíduos, não exclui a possibilidade de invocar outras normas protetivas (nacionais ou internacionais) ou desenvolver instrumentos mais adequados a cada realidade⁴². Assim, ao contrário de forçar a interpretação do termo ao seu limite, melhor seria entender seu contexto e seus limites, para preservar suas características.

Conclusões

O presente artigo teve como objetivo analisar a contribuição da Declaração de Cartagena de 1984 para a construção do conceito de refugiado no Estatuto Nacional para Refugiados. Para tanto, além de estudar a formação da proteção internacional dos refugiados no Brasil, buscou-se compreender a adesão do país aos documentos internacionais e sua influência sobre o desenvolvimento do sistema de proteção no Brasil.

Após verificar as origens da Declaração de Cartagena, discutiu-se sua influência sobre a Legislação Nacional sobre Refugiados, a Lei 9474/1997. Analisou-se a emergência do chamado “espírito de Cartagena” contido na definição ampliada de refúgio que considera como passível de reconhecimento todo indivíduo que, além dos elementos clássicos do fundado temor de perseguição por raça, opinião política, nacionalidade ou pertença a grupo social, também abarcaria aqueles provenientes de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Foi observado que tal definição, em sua origem na Declaração de Cartagena, buscava superar a necessidade de

41 A perspectiva da proteção complementar para outras categorias de migração forçada não contempladas pela definição de refugiado e seus princípios, foi elaborada pela Profa Jane MacAdam na sua tese doutoral. Ela traz a possibilidade de utilizar outras normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, da qual o Direito Internacional dos Refugiados é uma das vertentes, como forma de alcançar aqueles que não são contemplados pela Convenção de 1951. Para mais reflexões a respeito, sugere-se a obra McADAM, Jane. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

42 É importante mencionar que a possibilidade de concessão de visto humanitário, que hoje não é mais limitado, pela legislação brasileira, está prevista na Lei de Imigração, a Lei 13.445 de 2017, a qual contempla, também direitos aos refugiados, como categoria especial de migrante.

comprovação do vínculo individual de perseguição de indivíduos provenientes dos conflitos deflagrados na região e buscava encontrar meios mais eficazes de oferecer proteção ao fluxo em massa de indivíduos provenientes dessa situação.

Questionou-se, então, qual a possibilidade de aplicação dessa interpretação ampliada para outras categorias de migração forçada ou de pessoas em situação de vulnerabilidade causada por violações de direitos humanos. A reflexão proposta aqui era compreender as origens dessa definição a fim de que ela preservasse a essência do conceito e a sua contribuição para a proteção efetiva daqueles que solicitam refúgio.

Concluiu-se que a extensão do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos para quaisquer situações que não guardem consonância com o objetivo e a intenção do instituto, por mais que exista o apelo humanitário para a proteção de tais indivíduos, pode se mostrar contraproducente. É necessário entender que o refúgio é uma categoria especial de migração forçada, com elementos políticos e jurídicos próprios e como tal deve ser tratado, sob pena de enfraquecer ainda mais um sistema de proteção que depende essencialmente dos Estados para que seja efetivo. Propõe-se, assim, que ao invés de uma interpretação que busca englobar categorias de migrantes forçados que não estão contemplados na origem conceitual do instituto, busque-se os demais instrumentos normativos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que são complementares, para tornar efetiva a proteção desses indivíduos.

Referências bibliográficas

ANDRADE, José H. Fischel de. Regional policy approaches and harmonization: a latin american perspective. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, v. 10, n. 3, 1998. p. 389-409.

_____. Protection of Refugees in South America. *In: FYDDIAN-QASMIEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. New York: Oxford University Press, 2014.

ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. Brazil's Refugee Act: a model refugee law for Latin America? *Forced Migration Review*, v.12, 2003.

_____. A Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados – breves comentários sobre suas principais características. *In RBPI*, Vol.45, I, Brasília, janeiro-junho de 2002.

GONZÁLES, Juan Carlos Murillo. Forced Displacement in the Americas and its Impact on Regional Migrations. *Revista Multidisciplinar de Mobilidade Humana*, ano XVI, n. 31, 2008.

_____. El derecho de asilo y la protección de los refugiados en el continente americano. *In: XXXIV Curso de Derecho Internacional: Aspectos Jurídicos del*

Desarrollo Internacional. Organización de los Estados Americanos: Departamento de Derecho Internacional, 2008a.

_____. El Fortalecimiento de la Protección Internacional de los Refugiados a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *In: XXXV Curso de Derecho Internacional de la OEA: Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional en las Américas*, 2008b.

_____. La Protección Internacional de los Refugiados en el Continente Americano: nuevos desarrollos. *In: XXXV Curso de Derecho Internacional Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional en las Américas*, 2009.

McADAM, Jane. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2017.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; RAMOS, Erika; CLARO, Carolina Abreu Batista; FARIAS, Nara Braga Cavalcanti de. The Immigration of Haitians in Latin America: significance for Brazilian Law and policy on asylum and immigration. *w* CANTOR, James David; FREIER, Luísa Feline; GAUCI, Jean-Pierre (ed.). *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. Institute of Latin American Studies – University of London, 2015.

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

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luiz Augusto Bittencourt. Proteção dos Refugiados na Declaração de Cartagena de 1984: Uma Análise a Partir do Caso dos Haitianos no Brasil. *In Revista de Estudos Internacionais (REI)*. Vol. 4 (1), 2013.

SILVA, César Augusto S. da; MORO, Marcos Caio Lopes. Imigração Haitiana no Brasil: Considerações sobre a Negativa de Caracterização do Refúgio. *In Revista Videre–Dourados*, v. 06, n. 11, p. 16-33, jan./jul. 2014.

3

ASPECTOS DA
APLICABILIDADE
EM SENTIDO
ESTRITO DA
LEI BRASILEIRA
DE REFÚGIO

O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA PROTEÇÃO E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Patricia Grazziotin Noschang

Doutora em Direito e Mestra em Direito e Relações Internacionais Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina., Docente Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF- 2004) Professora do PPGDireito da Universidade de Passo Fundo (UPF). Coord dos Projetos de Extensão Balcão do Migrante e Refugiado/ Cátedra Sérgio Vieira de Mello-ACNUR e Educação em Direitos Humanos para Juventude. Coord. do Grupo de Pesquisa: A Eficácia dos Direitos Humanos no Plano Internacional/Mestrado em Direito UPF. E-mail:patriciagn@upf.br.

Micheli Piucco

Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista CAPES no Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, Universidad de Burgos/Espanha. Mestra em Direito. Especialista em Relações Internacionais com ênfase em Direito Internacional. Professora na Universidade de Passo Fundo-RS. Professora Extensionista dos Projetos Balcão do Migrante e Refugiado, Cátedra Sérgio Vieira de Mello/ACNUR/ONU e Educação em Direitos Humanos para Juventude. Advogada. E-mail: michelipiucco@upf.br

Introdução

Em busca de melhores condições de vida, por perseguição ou em decorrência de múltiplas violações de direitos humanos, deixar seu país, sua origem, sua cultura, seus amigos e familiares demonstram como migrar é um processo complexo.

Dos migrantes aos refugiados, o fechamento de fronteiras em decorrência da pandemia de Covid-19 e a tentativa de diminuição da propagação do coronavírus aumentou a complexidade do processo de migração e regularização documental de milhares de pessoas que chegavam aos países de destino em situação de risco.

O Brasil, como diversos outros países, adotou com medida o fechamento de fronteiras para todas as nacionalidades e de forma, inicialmente, indiscriminada aos migrantes e refugiados. Entretanto, os solicitantes de refúgio e os refugiados são protegidos por leis nacionais e normativas internacionais que promovem seu acolhimento em decorrência de estarem em situação de risco, motivos pelos quais a eles aplica-se o princípio da não-devolução.

Com o fechamento de fronteiras a entrada regular dos refugiados e migrantes foi impossibilitada. Destaca-se, a entrada regular, pois o fechamento de fronteiras não foi impeditivo de entradas por modalidades alternativas. O fluxo de refugiados e migrantes na pandemia gerou uma série de pessoas indocumentadas e, inicialmente, sem a possibilidade legal de regularização em território nacional em decorrência das portarias nacionais emitidas sobre o tema de restrição de entrada no território nacional.

Diante da impossibilidade e do parecer geral da Polícia Federal em todo o território nacional diversas organizações da sociedade civil passaram a atuar em prol da garantia e efetivação dos direitos dos refugiados e migrantes no Brasil. Com destaque a judicialização dos casos e a atuação do Ministério Público Federal na cidade de Passo Fundo/RS com a interposição de um Mandado de Segurança, ademais de organizações como o Projeto Balcão do Migrante e Refugiado da Universidade de Passo Fundo/RS, demonstra-se a importância de uma atuação conjunta em prol dos direitos dos migrantes e refugiados.

Como um direito humano, o direito de migrar e a efetivação de suas garantias é essencial para que todos possam ter acesso à vida, à dignidade, à liberdade, à igualdade e à segurança. Aos Estados, considerando a pandemia e as políticas de enfrentamento, alternativas devem ser elaboradas com o intuito de proteger a todos, nacionais e não nacionais, a partir de projetos e ações de acolhimento que possam garantir o acesso aos direitos humanos e à saúde de forma complementar.

O presente estudo tem como objetivo analisar as dificuldades de regularização documental dos refugiados frente à pandemia do Covid-19 no território brasileiro e demonstrar a atuação protagonista da sociedade civil como forma de garantir a efetivação dos direitos humanos dos migrantes e refugiados. Ademais, o estudo proposto refere-se à pesquisa básica, que possui como base lógica operacional o método indutivo. Como instrumento para a realização do processo investigatório, utiliza-se a técnica bibliográfica, com suporte em instrumentos normativos internacionais, além de fontes bibliográficas.

1. As dificuldades de regularização documental dos refugiados durante a pandemia e a proteção a partir do direito internacional

Migrar possui em si as complexidades de uma trajetória ao dedicar-se ao tema de pessoas que recorrem a passar as fronteiras em busca de melhores condições de vida e/ou em busca de efetivação de seus direitos. Corresponde ao realizar um caminho de deixar para trás seu país de origem, sua cultura, sua religião, seus amigos, familiares e muitas vezes seus sonhos.

Além disso, migrar reflete uma trajetória de riscos, em diversas ocasiões, para chegar ao seu destino. Em barcos, botes, pelas “trouxas”, caminhando por dias, em ônibus, de avião, por entradas regulares e irregulares, em busca de alimentos, de um trabalho, de educação, de melhores condições de vida, de buscar viver sem perseguições ou violação aos seus direitos mais básicos. Migrar é um direito humano e deve ser protegido e garantido a todas as pessoas.

Inicialmente, destaca-se a diferença entre os termos migração e refúgio para melhor compreensão. O refúgio está regulamentado no Brasil a partir da Lei no. 9.474/1997 que dispõe sobre a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, o qual determina que serão reconhecidos como refugiados no Brasil todos os indivíduos que “devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país” ou não possua nacionalidade e não encontrando-se em seu país de residência habitual, não possa ou não queira entrar em decorrência dos motivos mencionados ou em decorrência de “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”, art. 1º do mencionado instrumento (BRASIL, 1997; ACNUR, 1951).

Ressalta-se neste momento um aspecto relevante na Lei de Refúgio brasileira e, ademais, das normativas internacionais sobre o tema, como a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967. Por considerar-se o refúgio como uma modalidade forçada de deixar o país, os solicitantes de refúgio e os refugiados contam com proteção internacional e, conseqüentemente, não podem ser enviados para países nos quais estejam sofrendo ou sujeitos a violação de seus direitos.¹ Dessa forma, ao refúgio aplica-se o princípio da não-devolução, sendo que a partir do momento da solicitação de refúgio em território nacional o solicitante deverá ser acolhido e atendido, buscando-se preservar e proteger seus direitos.²

1 Destaca-se o caso de Ioane Teitiota Vs. Nova Zelândia. Ioane Teitiota solicitou Refúgio na Nova Zelândia o qual foi negado. Recorreu ao Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas que, em entendimento inédito, reconheceu, no ano de 2020, que as pessoas que necessitam sair de seus países não podem ser a eles enviadas quanto seus direitos estejam em perigo ou em risco (COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS – UNHRC; COMITÉ DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS – CCPR, 2016).

2 Destaca-se o disposto nos artigos 1º e 8º da Lei no. 9.474/1997.

Por sua vez, o termo migração corresponde às pessoas que migram (imigram e/ou emigram) de forma voluntária, em busca de melhores condições de vida. Estas, não contam com uma proteção específica como os refugiados no direito internacional. No Brasil, a migração é regulamentada pela Lei no. 13.445/2017, a qual passou a considerar os migrantes como sujeitos de direitos e garantindo uma série de direitos, como a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à reunião familiar, à saúde e à educação (BRASIL, 2017).

Entretanto, com o surgimento da pandemia de Covid-19, os Estados realizaram o fechamento de fronteiras como forma de conter a disseminação do vírus. O Brasil adotou essa alternativa fechando, principalmente, as fronteiras terrestres. O fechamento não impossibilitou a entrada de milhares de migrantes e refugiados vindos de outros países. Impossibilitou apenas a entrada regular das pessoas que ao chegarem às fronteiras nacionais foram barradas. Destaca-se o fechamento dos postos de fronteira para entrada dos migrantes e refugiados, bem como das organizações que realizavam o acolhimento inicial após a entrada em território nacional (ONU, 2020).

Sobre o tema, diversas portarias foram emitidas a nível nacional como forma de restrição de entrada. Destacam-se as Portarias no. 255, de 22 de maio de 2020, que dispõe sobre: “restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA” e a Portaria no. 120, de 17 de março de 2020 que dispõe sobre: “restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa” (BRASIL 2020a; BRASIL, 2020b).

No ano de 2020 foram editadas 20 Portarias Interministeriais sobre a restrição excepcional e temporária no país³, no ano de 2021 foram 04 Portarias⁴ emitidas, e no ano de 2022, até o momento, foram 02 Portarias⁵. Destaca-se que as portarias são atos administrativos advindos de autoridade pública e que nos casos em comento possuem, principalmente, instruções sobre a aplicação de normas de forma geral no Brasil.

3 Portaria no. 120, de 17 de março de 2020; Portaria nº 125, de 19 de março de 2020; Portaria nº 132, de 22 de março de 2020; Portaria nº 47, de 26 de março de 2020; Portaria nº 152, de 27 de março de 2020; Portaria nº 158, de 31 de março de 2020; Portaria nº 8, de 2 de abril de 2020; Portaria nº 195, de 20 de abril de 2020; Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020; Portaria nº 319, de 20 de junho de 2020; Portaria nº 340, de 30 de junho de 2020; Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, de 29 de julho de 2020; Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 419, de 26 de agosto de 2020; Portaria nº 456, de 24 de setembro de 2020; Portaria nº 470, de 2 de outubro de 2020; Portaria nº 478, de 14 de outubro de 2020; Portaria nº 518, de 12 de novembro de 2020; Portaria nº 615, de 11 de dezembro de 2020; Portaria nº 630, de 17 de dezembro de 2020; Portaria nº 648, de 23 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020c).

4 Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021; Portaria nº 654, de 28 de maio de 2021; Portaria nº 653, de 14 de maio de 2021; Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021).

5 Portaria Interministerial nº 670, de 1 de abril de 2022 e a Portaria Interministerial nº 666, de 20 de janeiro de 2022. (BRASIL, 2022).

Com o fechamento das fronteiras e a partir das normas dispostas nas portarias que impediam a entrada regular de migrantes e refugiados a Polícia Federal⁶, em conformidade com as regras estabelecidas a nível nacional, compreendeu pela impossibilidade de processamento dos pedidos de residência e de refúgio no Brasil (MIGRAMUNDO, 2020). Ademais, a orientação para as pessoas que adentraram de forma irregular no país, com a fronteira fechada, era de retirada do território nacional.

Utilizando-se de uma legislação infralegal, milhares de migrantes e refugiados foram impossibilitados de regularizarem-se o que gerou uma grande batalha judicial de diversas organizações em busca de efetivar seus direitos. Em decorrência disto os migrantes que estavam em território nacional viam-se privados do trabalho de forma regular, do acesso à educação e, em diversos casos, do acesso à saúde, como a realização de exames e consultas médicas.

Para Ramos, o fechamento de fronteiras impactou negativamente a migração e o refúgio, pois as inabilitações nas solicitações de refúgio após o fechamento de fronteiras abalou fortemente o que determina-se pelas normas nacionais e internacionais de acolhimento de refugiados (RAMOS, 2020, p. 115-117). Nesse sentido, destacou o autor que:

Na pandemia, o Brasil optou por erguer uma muralha, excluindo indiscriminadamente os não nacionais, mesmo os merecedores de refúgio e acolhida humanitária. Defendo que se escolha, agora, a opção de construir uma política pública inteligente, que acolha e não exclua, cumprindo os ditames constitucionais e as obrigações internacionais de direitos humanos (RAMOS, 2020, p. 118).

Destaca-se que quanto aos refugiados que possuem proteção a nível internacional e a nível nacional decorrentes das leis e tratados mencionados, as portarias são insuficientes para impedir o processamento de suas solicitações de refúgio. Ademais, destaca-se que a impossibilidade de entrada e mesmo de devolução de um solicitante de refúgio, salvo nas modalidades excepcionais dispostas em lei, violam não apenas as normativas nacionais, mas as normativas e princípios que regem o direito internacional e a proteção aos direitos humanos.

Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos emitiu um comunicado determinando, entre recomendações aos Estados, que estes observassem:

La Comisión destaca que los fenómenos migratorios, ya sea por razones económicas o por búsqueda de protección, requieren de los Estados un abordaje prioritario a partir de los principios de solidaridad, cooperación y responsabilidad compartida en contexto de la pandemia, con enfoque sobre la garantía de acceso a los mecanismos de protección y garantía

⁶ Destaca-se que em decorrência do impedimento de entrada regular, além da indocumentação, o governo nacional não possui controle do fluxo migratório nas exatas proporções que ocorreram durante a pandemia.

de no-devolución a personas cuya vida e integridad están en riesgo. Además, reconoce que la pandemia puede no sólo agravar la situación de personas anteriormente desplazadas, sino que puede convertirse en causas de nuevos movimientos migratorios, internos o internacionales, con características forzadas, y observa que la inclusión no discriminatoria en los países de acogida es el mecanismo más efectivo de prevención (CIDH, 2020).

No mesmo sentido pronunciou-se a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados que, mesmo em um contexto pandêmico, considerando o fechamento de fronteiras e a limitação dos movimentos transfronteiriços, advertiram que existem formas de gestão que possibilitam o respeito aos direitos humanos e as normativas internacionais de proteção aos refugiados, nos quais incluem-se o princípio da não-devolução, os controles de quarentena e de saúde (CORTE IDH, 2020; ACNUR, 2020).

Assim, para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a Organização Internacional para as Migrações e a Organização Mundial da Saúde, destacaram que *“No podemos permitir que el miedo o la intolerancia minen los derechos o comprometan la efectividad de las respuestas a la pandemia mundial. Todos estamos juntos en esto”* e, além disso, *“Solo podemos vencer a este virus cuando todos y cada uno de nosotros estamos protegidos”* (ACNUR, 2020).

Dessa forma, visualiza-se que as Portarias emitidas pelo Brasil de restrição de entrada de migrantes e refugiado e que, como consequência, vincularam a todos os órgãos de polícia de fronteira, não estavam em consonância com a Lei de Migração, com a Lei de Refúgio e, ademais, com as normativas de direito internacional das quais o Brasil faz parte. Proteger os direitos dos refugiados é um dever de todos os Estados. Destaca-se que considerando a pandemia da Covid-19 alternativas poderiam ser adotadas para o acolhimento dos solicitantes de refúgio com o objetivo de proteção aos seus direitos, pois a restrição de entrada e a impossibilidade de regularização documental violam direitos humanos e, conseqüentemente, normativas internacionais.

2. A atuação da sociedade civil em busca dos direitos dos migrantes e a aplicação da lei 9.474/97 durante a pandemia do Covid-19

A pandemia do Covid-19 determinou o *lockdown* e o fechamento de todos os serviços e instituições públicas. Neste rol de instituições também constava a suspensão de atendimento aos migrantes nos Postos de Imigração da Polícia Federal na fronteira e nas Delegacias de Polícia de Imigração (DELEMIG) em todo território nacional. No município de Passo Fundo-RS não foi diferente.

Conforme referido, o ingresso de migrantes no território brasileiro continuou ocorrendo mesmo com o fechamento das fronteiras em decorrência da pandemia do Covid-19. Contudo, além da suspensão de atendimento aos migrantes que chegavam e não encontravam onde solicitar o protocolo de refúgio, ou a solicitação de autorização de residência, somava-se aos que ingressaram os que necessitavam renovar seus documentos que estavam com prazo de validade expirado.

Na situação específica do município de Passo Fundo/RS, a conduta da Delegacia da Polícia Federal - DELEMIG era de não receber os pedidos de regularização documental de migrantes solicitantes do reconhecimento da condição de refugiados. No entendimento local, o refúgio deveria ser solicitado no Posto de Imigração de Fronteira no qual o migrante havia realizado o ingresso no território nacional, especialmente em decorrência das medidas sanitárias impostas pela Lei 13.979/2020. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022)

Ocorre que muitos migrantes, especialmente de nacionalidade venezuelana, cubana e colombiana, começaram a chegar em Passo Fundo, indocumentados devido ao fechamento dos Postos de Imigração da fronteira em decorrência dos *lockdowns* determinados pela pandemia do Covid-19. No entanto, ao procurarem a DELEMIG de Passo Fundo, não eram atendidos e ainda havia a recomendação de retornarem ao Posto de Imigração do local de entrada no território nacional para buscar o carimbo de ingresso no passaporte. Isso devido ao entendimento da DELEMIG de Passo Fundo, que por não ser um delegacia de fronteira não teria “obrigatoriedade” de realizar a regularização documental, especialmente a solicitação de refúgio⁷. E, assim, não eram atendidos na Delegacia de Passo Fundo/RS.

Contudo, cabe ressaltar que o princípio da não devolução é um dos pilares base do instituto do refúgio contidos na Convenção de Genebra de 1951, bem como a Lei 9474/97. Assim, ao contrário do rechaço em não receber o solicitante de refúgio seja no Posto de Imigração de Fronteira ou na DELEMIG, “em primeiro lugar, cabe aos agentes estatais e seus delegatários nas zonas de fronteira impedir o *refoulement* do estrangeiro solicitante de refúgio.”, ou seja “[...] o cumprimento integral do princípio do *non-refoulement* exige uma completa apuração do pedido do solicitante de refúgio, para que seja confirmado ou não o seu estatuto de refugiado.” (RAMOS, 2021, p.13) Ademais, também não cabe aos Postos de Imigração de fronteira ou as DELEMIGS fazerem juízo de valor se a solicitação de refúgio é cabível ou não, uma vez que essa competência no Brasil, conforme previsto pela Lei 9.474/97⁸, cabe ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

7 Conforme trecho da sentença do Mandado de Segurança n. n. 5002213-35.2021.4.04.7104: “Outrossim, entendo que assiste razão ao MPF quando afirma que é ilegal a exigência de que, antes de dar entrada em algum pedido para regularização migratória na Delegacia de Passo Fundo, o migrante precisaria retornar à fronteira do local de ingresso ao país para fins de carimbar o passaporte, pois, além de não estar prevista na legislação, tal exigência violaria o princípio da não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional, previsto no inciso IV do artigo 3º da Lei nº 13.445/2017. “.

8 Art. 12, Lei 9.474/97

Considerando que nem a Convenção de Genebra de 1951 e, nem a Lei 9.474/97 não determinam o momento em que a solicitação de refúgio deve ocorrer, muito pelo contrário, pois na disposição do art. 8º da Lei 9.474/97: “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”, a sociedade civil⁹ solicitou ao Ministério Público Federal (MPF) que realizasse uma reunião de mediação e entendimento da aplicação correta e adequada dos instrumentos legais referidos com a Delegacia da Polícia Federal de Passo Fundo/RS (BRASIL. Lei no. 9.474, de 22 de julho de 1997) (ACNUR, Convenção de Genebra 1951).

Como resultado deste encontro¹⁰ seguiu-se uma recomendação¹¹ do Ministério Público Federal para que a Delegacia da Polícia Federal de Passo Fundo passasse a atender e registrar as solicitações de refúgio encaminhadas pelos migrantes residentes nos 123 municípios¹² que compõem a circunscrição da Delegacia da Polícia Federal de Passo Fundo. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022c)

Imigrantes que buscavam atendimento na Delegacia de Polícia Federal em Passo Fundo relataram que estavam tendo negado de antemão o mero agendamento de pedidos de refúgio para os casos em que a entrada no país teria ocorrido após a promulgação da Lei nº 13.979/2020 e que não se encaixariam nas exceções previstas na Portaria Interministerial nº 652/2021 e nas anteriores de teor semelhante. Essa situação motivou inicialmente a expedição de uma recomendação pelo MPF. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022)

Mesmo com a recomendação encaminhada pelo MPF a Delegacia da Polícia Federal de Passo Fundo seguia o mesmo entendimento em não receber as solicitações de reconhecimento da condição de refúgio sob a mesma justificativa de não ser um “posto de fronteira” e assim não estaria “obrigada” a realizar o processamento de tais solicitações. Além das questões referentes ao refúgio somavam-se outras dificuldades como a ausência de agendamento eletrônico para migrantes e solicitantes de refúgio. Neste último caso, os migrantes que residiam nos municípios mais

9 Reunião solicitada pela Comissão de Direitos Humanos da OAB/Subseção Passo Fundo. Realizada no dia 24 de fevereiro de 2021, presentes representantes da coordenação Comissão de Direitos Humanos da OAB/Subseção Passo Fundo, do Fórum de Mobilidade Humana de Passo Fundo, Balcão do Migrante e Refugiado - Projeto de Extensão da Universidade de Passo Fundo - Cátedra Sérgio Vieira de Mello, os Leigos Scalabrinianos de Casca/RS.

10 A reunião foi realizada na modalidade online, em 24 de fevereiro de 2021 e estiveram presente o Delegado Chefe da Polícia Federal de Passo Fundo, a Procuradora para Direitos Humanos e Cidadania do Ministério Público Federal de Passo Fundo, a Coordenação do Fórum de Mobilidade Humana de Passo Fundo, a Coordenação do Balcão do Migrante e Refugiado - Projeto de Extensão da Universidade de Passo Fundo - Cátedra Sérgio Vieira de Mello, e a representante dos Leigos Scalabrinianos de Casca/RS. Foi lavrada ata da reunião pelo Ministério Público Federal.

11 A recomendação foi expedida em 02 de março de 2021.

12 A Portaria No. 3997/2013-DG/DPF, de 24 de Outubro de 2013, dispõe sobre as circunscrições oficiais das Superintendências Regionais e das Delegacias de Polícia Federal Descentralizadas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2022) Essa é a maior circunscrição em número de municípios do Brasil.

distantes¹³ desta circunscrição tinham que se deslocar no domingo para passar a noite na fila da Delegacia para conseguir ser um dos 20 primeiros a serem atendidos na segunda-feira pela manhã. Muitas vezes era necessário vir duas vezes: uma para agendamento e outra para efetivamente a regularização documental. Esse deslocamento além de trazer custos desnecessários e significativos para quem já estava em situação de vulnerabilidade também trazia complicações com os empregadores dos migrantes que precisavam se ausentar do trabalho mais de uma vez para ir até Passo Fundo buscar a regularização.

Frente a dificuldade da ausência de agendamento eletrônico, o Delegado comprometeu-se em disponibilizar a agenda na web para os migrantes realizarem suas marcações de data e horário da mesma forma como é realizado com o passaporte para brasileiro e, já vinha sendo adotado por outras Delegacias para os migrantes. Somando-se a isso o Delegado propôs a realização de um Acordo de Cooperação Técnica com o Balcão do Migrante e Refugiado/UPF/Cátedra SVM para que o projeto ao realizar a regularização documental de migrantes e refugiados pudesse ter uma cota de agendamento na Delegacia da Polícia Federal de Passo Fundo. E ficou estipulado a cota de 50% dos atendimentos ao Balcão do Migrante e Refugiado.¹⁴

Contudo a Delegacia continuava não recebendo as solicitações de refúgio, seguindo as orientações da Direção Geral de Brasília. Assim o Ministério Público Federal interpôs Mandado de Segurança¹⁵ contra a autoridade coatora, o Delegado da Polícia Federal de Passo Fundo, requerendo em pedido liminar e posteriormente confirmado em decisão da 2 Vara Federal do mesmo município que:

*a Polícia Federal receba todas as solicitações de refúgio, acolhida humanitária e afins, assegurando ao solicitante o direito de requerer administrativamente a regularização migratória, mediante entrega do protocolo respectivo e abstendo-se de exercer juízo prévio de (in)admissibilidade dos pedidos, antes mesmo do protocolo. Ainda, que se abstenha de, em casos de entrada irregular, exigir a prévia comprovação, no passaporte, de entrada no país pelo local de ingresso e abstenha-se de adotar quaisquer atos de inabilitação do pedido de refúgio, deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos migrantes que procurem atendimento.*¹⁶ (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Sala de Imprensa. 2022b)

A liminar e o pedido foram deferidos em primeiro grau e posteriormente as decisões foram confirmadas no Tribunal Regional Federal (TRF) da 4a Região. Cabe ressaltar

13 Nonoai a 138 Km; Sarandi 90 km, Lagoa Vermelha 90 km.

14 Acordo de Cooperação Técnica (ACT) assinado entre a Delegacia da Polícia Federal de Passo Fundo e o Balcão do Migrante e Refugiado/UPF/Fundação Universidade de Passo Fundo/RS. Cátedra Sérgio Vieira de Mello/ACNUR. O primeiro ACT do Brasil firmado entre uma Delegacia da Polícia Federal e uma Universidade para atender a população migrante

15 Mandado de Segurança n. 5002213-35.2021.4.04.7104

16 Mandado de Segurança n. 5002213-35.2021.4.04.7104.

que, a sentença de primeiro grau realiza um verdadeiro controle de convencionalidade difuso ao analisar diversos tratados de direito internacional importantes na proteção e garantia dos direitos humanos. Logicamente que o fio condutor da decisão é a Convenção de Genebra de 1951 e a Lei 9.474/97 com base no princípio da não devolução. Entretanto o magistrado também busca fundamentos na Convenção Americana de Direitos Humanos, e aqui a importância de ressaltar o controle de convencionalidade, - muito embora o termo “controle convencionalidade” não tenha sido utilizado, - e a efetiva aplicação dos tratados de direitos humanos como fonte determinante dos direitos dos migrantes e refugiados demonstra esse exercício.

A sentença também destaca a proteção da dignidade da pessoa humana como fundamento e rechaça qualquer forma de preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação, buscando fundamentos no artigo 5º da Constituição Federal, no artigo 3º da Lei 13.445/17 no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos artigos 11 e 24 da Convenção Americana de Direitos Humanos realizando a conexão entre as fontes legislativas nacionais e os tratados de direitos humanos.

Desde a concessão da liminar em 30 de abril de 2021 a DELEMIG de Passo Fundo vem atendendo todas as solicitações de refúgio, também cumprindo as demais determinações previstas no mandado de segurança. A agenda eletrônica foi implementada e, em Agosto de 2022 a Delegacia da Polícia Federal de Passo Fundo e o Balcão do Migrante e Refugiado/CSVM-ACNUR, com apoio da Superintendência Regional da Polícia Federal do Rio Grande do Sul e da OIM, realizaram o I Mutirão para Regularização Documental de Migrantes e Refugiados, no qual 600 migrantes foram atendidos e tiveram seus documentos deferidos, num trabalho conjunto entre governo, sociedade civil¹⁷ e agências da ONU.

Conclusões

Percebe-se que a pandemia potencializou o papel da sociedade civil no campo do *advocacy*. A sociedade civil se uniu ainda mais de norte a sul e de leste a oeste do Brasil. A pandemia encurtou as distancias com grupos de conversas em aplicativos e em reuniões virtuais possibilitando o trabalho em rede das instituições da sociedade civil em conjunto com agências das Nações Unidas como a Organização Internacional para Migrações (OIM) e, especialmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiado (ACNUR), além de proporcionar um contato mais próximo com as instituições estatais e federais em defesa dos direitos humanos, Defensoria Pública da União (DPU) e Ministério Público Federal (MPF).

Em muitos casos a sociedade civil instruiu com provas e depoimentos os processos encaminhados pela DPU e pelo MPF em defesa dos direitos da população migrante

¹⁷ Além da equipe de bolsistas de extensão do Balcão do Migrante e Refugiado. O Mutirão contou com o apoio de voluntários: estudantes da Escola de Estudo Jurídicos da UPF, Pastoral de Migração da Arquidiocese de Passo Fundo, Associação dos Venezuelanos de Passo Fundo - Tricolor no Sul.

refugiada no Brasil durante e pós pandemia. A pandemia proporcionou a união das instituições da sociedade civil e demonstrou que a atuação em rede torna-se ainda mais potente.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

ACNUR. *Los derechos y la salud de las personas refugiadas, migrantes y apátridas deben protegerse en la respuesta al COVID-19. Comunicado conjunto de ACNUDH, OIM, ACNUR y OMS*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/noticias/press/2020/3/5e83b3bf4/los-derechos-y-la-salud-de-las-personas-refugiadas-migrantes-y-apatridas.html>>. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. *Lei no. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. *Lei no. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm>. Acesso em: 09 agos. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4 REGIÃO, Mandado de Segurança n. 5002213-35.2021.4.04.7104/RS.

BRASIL. *Portaria no. 120, de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA*. 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>>. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. *Portaria no. 255, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA*. 2020a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133>>. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. *Portarias aplicáveis às Migrações. Portal de Imigração, 2020*. 2020c. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/portarias-2>>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. *Portarias aplicáveis às Migrações. Portal de Imigração, 2021*. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/portarias-2>>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. *Portarias aplicáveis às Migrações. Portal de Imigração, 2022*. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/portarias-2>>. Acesso em: 26 set. 2022.

CIDH. *La CIDH urge a los Estados proteger los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas frente a la pandemia del COVID-19*. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/077.asp>>. Acesso em: 26 set. 2022.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS – UNHRC; COMITÉ DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS – CCPR. *Dictamen adoptado por el Comité en virtud del artículo 5 (4) del Protocolo Facultativo, relativo a la comunicación No. 2728/2016*. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiU7NTh0rztAhU-BIbkGHdJIB58QFJAeGQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fblogs2.law.columbia.edu%2Fclimate-change-litigio%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F16%2F-non-us-case-documents%2F2020%2F20200107_CCPRC127D27282016-opinion.pdf&usg=AOvVaw3wJUvUTE1I9g6V_o2EtAJ>. Acesso em: 26 set. 2022.

CORTE IDH. *Declaração da Corte Interamericana de Direitos Humanos 1/20, de 9 de abril de 2020. Covid-19 e Direitos Humanos: os problemas e desafios que devem ser abordados a partir de uma perspectiva de direitos humanos e com respeito às obrigações internacionais*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao_1_20_PORT.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento de Polícia Federal. *Portaria No. 3997/2013-DG/DPF, DE 24 DE OUTUBRO DE 2013*. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/portaria-3997-2013-dg-pf.pdf>. Acesso em: 26 set 2022.

MIGRAMUNDO. DPU, MPF, Conectas e Cáritas SP entram com ação contra deportação de imigrantes. 2020. Disponível em: <<https://migramundo.com/dpu-mpf-conectas-e-caritas-sp-entram-com-acao-contradeportacao-de-imigrantes/>>. Acesso em: 25 set. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Sala de Imprensa*. MPF garante direito de imigrantes com decisão judicial em Passo Fundo (RS) Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/mpf-garante-direito-de-imigrantes-com-decisao-judicial-em-passo-fundo-rs> . Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Sala de Imprensa*. Passo Fundo/RS: MPF obtém liminar para garantir direitos de imigrantes. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/passo-fundo-rs-mpf-obtem-liminar-para-garantir-direitos-de-imigrantes>. Acesso em: 26 set. 2022b.

_____. *Sala de Imprensa*. MPF recomenda à DPF em Passo Fundo (RS) que receba solicitações de refúgio sem juízo prévio de admissibilidade — Procuradoria

da República no Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/mpf-recomenda-a-dpf-em-passo-fundo-que-receba-solicitacoes-de-refugio-sem-juizo-previo-de-admissibilidade>. Acesso em: 26 set 2022c.

ONU. *Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia*. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>>. Acesso em: 26 set. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. *Direito internacional dos refugiados* [recurso eletrônico]. São Paulo : Expressa, 2021.

_____. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do Covid-19. In: *Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19* / Rosana Baeninger; Luís Renato Vedovato; Shailen Nandy (Coordenadores); Catarina von Zuben; Luís Felipe Magalhães; Pablo Parise; Natália Demétrio; Joice Domeniconi (Organizadores). Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/directbitstream/612c9fe4-65db-4355-819f-c7f661646b45/miginternacional.pdf#page=273>>. Acesso em: 25 set. 2022.

DESTERRO, VULNERABILIDADE, DIREITOS HUMANOS E ACOLHIMENTO: A OPÇÃO BRASILEIRA

João Alberto Alves Amorim

Livre-Docente em Direito Internacional pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutorado em Relações Internacionais pelo IRI/USP. Doutor e mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP. Professor de Direito Internacional da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Melo, do alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na UNIFESP.

Introdução

Muito se tem falado recentemente sobre as sucessivas crises de refugiados ocasionadas principalmente nas fronteiras dos países de melhor bem-estar social.

Tanto as crises humanitárias e conflitos armados de maior evidência midiática – como a quase onipresente guerra em território ucraniano¹⁸ – quanto as crises humanitárias intencionalmente escondidas dos olhos do mundo pelos mais diferentes interesses geopolíticos – como as crises humanitárias gravíssimas que assolam as partes mais esquecidas do planeta¹⁹ – produzem anualmente um número cada vez

18 Por onipresente me refiro, aqui, ao volume de informações e coberturas midiáticas diárias, principalmente em relação aos demais conflitos armados em atividade no mundo atualmente.

19 De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), as principais emergências humanitárias atualmente no mundo, além da guerra na Ucrânia, estão localizadas no Afeganistão (“Metade da população do Afeganistão sofre de fome aguda. Cerca de 3,5 milhões de pessoas estão deslocadas devido ao conflito e muitas crianças estão fora da escola. O sistema de saúde está em colapso, os direitos fundamentais de mulheres e meninas estão ameaçados, agricultores e pastores estão lutando em meio à crise climática e a economia está em queda livre”), América Central (“O número de refugiados e solicitantes de asilo do norte da América Central disparou nos últimos cinco anos. O agravamento do crime

maior de deslocados, montante que no final de 2021 alcançou o total de 89,3 milhões de seres humanos. Destes, 27,1 milhões são refugiados.

Neste artigo, abordarei brevemente os impactos emocionais do deslocamento forçado, ponto crucial a ser cuidado quando se trata de acolher refugiados e deslocados internos, e de que modo essa questão está colocada no ordenamento brasileiro.

1. A experiência pessoal do desterro

e da violência alimentados por cartéis de drogas e gangues é responsável por grande parte do aumento, junto com instituições frágeis e crescentes desigualdades. Na Nicarágua, a perseguição política e as violações dos direitos humanos têm causado um novo deslocamento em grande escala.”), Burundi (“O povo do Burundi enfrenta uma crise humanitária marcada por declínio econômico, insegurança alimentar extrema e uma epidemia de malária. Embora o pior da violência tenha diminuído, a situação continua frágil. Questões políticas permanecem sem resolução e os deslocamentos dentro e para fora do país continuam acontecendo”), Etiópia (“Uma crise humanitária em grande escala está se desenrolando à medida que milhares de refugiados fogem dos combates na região de Tigré, na Etiópia, em busca de segurança. Muitos são mulheres e crianças. A maioria saiu quase sem pertences e chegou ao Sudão exausta depois de caminhar longas distâncias”), Iêmen (“Iêmen enfrenta a pior crise humanitária do mundo. Desde 2015, milhões de pessoas são forçados a fugir de suas casas para escapar de um conflito devastador. (...) Em 2015, um conflito armado irrompeu no Iêmen, um dos países mais pobres do Oriente Médio. A crise deixou 80% da população em extrema vulnerabilidade, interrompeu milhares de vidas e provocou o deslocamento de 3,6 milhões de iemenitas dentro de seu próprio país”), Iraque (“Milhões de iraquianos foram forçados a abandonar suas casas depois de décadas de conflito e violência”), Mianmar (“O número de refugiados Rohingya que estão deixando Mianmar por conta da violência continua crescendo a uma velocidade surpreendente. Eles caminham durante dias, atravessam selvas, montanhas, ou se arriscam em viagens marítimas perigosas no Golfo de Bengala. Chegam exaustos, famintos, doentes e necessitados de proteção internacional e assistência humanitária”), Nigéria (“A insurgência do Boko Haram já deslocou mais de 2,4 milhões de pessoas na bacia do Lago Chade. Embora os militares nigerianos tenham recuperado o controle em partes do nordeste do país, civis na Nigéria, Camarões, Chade e Níger continuam sendo afetados por violações graves de direitos humanos, violência generalizada de gênero e sexo, recrutamento forçado e atentados suicidas.”), República Centro-Africana (“A República Centro-Africana (CAR) é um dos países mais pobres do mundo e está entre as 10 crises humanitárias mais subnotificadas do mundo. Há anos o país está agitado, mas, desde maio de 2017, novos confrontos entre grupos armados têm causado crescente sofrimento, mortes e destruição de propriedades. A violência e a insegurança após as eleições gerais de dezembro de 2020 forçaram dezenas de milhares de pessoas a fugir”), República Democrática do Congo (“Novas ondas de agitação na República Democrática do Congo deslocaram cerca de 5 milhões de pessoas entre 2017 e 2019. Centenas de milhares mais fugiram para Angola, Zâmbia e outros países vizinhos. As pessoas estão fugindo de suas casas em um ritmo preocupante, à medida que o agravamento da violência destrói vidas e meios de subsistência em todo o país”), região do Sahel (“O Sahel está enfrentando uma das crises de deslocamento que mais cresce no mundo – e uma das mais esquecidas. A violência intensa e de grupos armados contra civis forçou mais de 2,9 milhões de pessoas a se deslocar em toda a região, tanto dentro de alguns países como através das fronteiras. A deterioração da emergência humanitária e de proteção é agora agravada pelo impacto da COVID-19, combinado com os desafios pré-existentes enfrentados pela região, incluindo mudança climática e insegurança alimentar”), Síria (“Após 11 anos de crise, a vida é mais difícil do que nunca para os deslocados sírios. Desde 2011, milhões de sírios foram forçados a fugir de suas casas e buscaram segurança em países como o Líbano, Turquia, Jordânia e além. Enquanto a crise continua, a esperança está se esvaindo. Com o impacto devastador da pandemia e o aumento da pobreza, todos os dias é uma emergência para os sírios forçados a fugir”), Sudão do Sul (“Desde dezembro de 2013, o conflito brutal no Sudão do Sul custou milhares de vidas e expulsou quase quatro milhões de pessoas de suas casas. Embora muitos permaneçam na condição de deslocados internos, mais de dois milhões de pessoas foram forçadas a fugir para países vizinhos em uma tentativa desesperada de buscar segurança”) e Venezuela (“As pessoas continuam deixando a Venezuela para escapar da violência, da insegurança e das ameaças, assim como da falta de alimentos, remédios e serviços essenciais. Com mais de 5 milhões de venezuelanos vivendo no exterior, a grande maioria em países da América Latina e do Caribe, está se tornando uma das maiores crises de deslocamento do mundo”). Informações e citações retiradas de <https://www.acnur.org/portugues/#/>, acesso em 20.09.2022.

“O exílio nos compele estranhamente a pensar sobre ele, mas é terrível de experimentar”. É com essa frase forte, e de uma reflexão profundamente dolorosa, que Edward Said começa seu excelente texto Reflexões sobre o Exílio (SAID, 2003, p.46-60).

O exílio é a experiência do não-lugar, do não-pertencimento, do desenraizamento. É o convívio cotidiano com uma profunda sensação de exclusão.

Ao refletir sobre o sentimento e a experiência do exílio, Said volta seu excepcional poder analítico e seu olhar único para a condição emocional, afetiva, social e jurídica daqueles que foram obrigados a partir, a abandonar, a abandonar as referências, relações, afetos, significados e significantes que transformavam o seu espaço de vida em lugar.

O espaço – ou seja, aquele pedaço da superfície da terra onde se encontra a pessoa – transforma-se em lugar à medida que adquire definição e significado (TUAN, 1983, p.151). Quando o espaço nos é inteiramente familiar, torna-se lugar (TUAN, 1983, p. 83).

O lugar de cada um pode variar em forma, dimensão e substância, pode decorrer das relações afetivas, culturais e familiares com um espaço específico da superfície do planeta, de um imóvel, de uma paisagem, de um abraço.

É o sentimento emergente das emoções e afetos, desenvolvidos pelo indivíduo com determinada localidade, que lhe transmite o conforto, a segurança, a paz e a felicidade que converte aquele espaço em lugar.

É por isso que o exílio é uma dor terrível de experimentar, como aponta Edward Said:

Ele é uma fratura incurável entre um ser humano e um lugar natal, entre o eu e seu verdadeiro lar: sua tristeza essencial jamais pode ser superada. E, embora seja verdade que a literatura e a história contêm episódios heroicos, românticos, gloriosos e até triunfais da vida de um exilado, eles não são mais do que esforços para superar a dor mutiladora da separação. As realizações do exílio são permanentemente minadas pela perda de algo deixado para trás para sempre. (...) A moderna cultura ocidental é, em larga medida, obra de exilados, emigrantes, refugiados. Nos Estados Unidos, o pensamento acadêmico, intelectual e estético é o que é hoje graças aos refugiados do fascismo, do comunismo e de outros regimes dados a oprimir e expulsar os dissidentes. (SAID, 2003, p. 46-60)

Ao longo da vida, construímos nossa personalidade através da nossa herança cultural, de nossas escolhas, conscientes e inconscientes, de nossos sucessos e fracassos, das dores e alegrias, dos afetos e relações dos mais diversos. E o fazemos, quase que sem nos darmos conta, referenciados no espaço físico que nos cerca.

E o espaço também se relaciona conosco, impactando nossa existência, nossa formação emocional, afetiva e valorativa, e sendo impactado e ressignificado cotidianamente por nossa existência.

De acordo com Yi-Fu Tuan, as experiências íntimas jazem enterradas no mais profundo do nosso ser, de modo que não apenas carecemos de palavras para dar-lhes forma, mas frequentemente não estamos sequer conscientes delas (TUAN, 1983, p. 151-153).

Os animais, incluindo os seres humanos, descansam em uma localidade porque ela atende a certas necessidades biológicas. A pausa permite que uma localidade se torne um centro de reconhecido valor (TUAN, 1983, p. 151-153).

Obviamente, o *lugar* não é o mesmo, nem possui relações valorativas idênticas para todos os seres humanos. Entretanto, à medida que ampliamos o foco sobre o *espaço* que se transformou em lugar para cada determinado indivíduo, percebemos que a trama de valores e de afetos tecida por este sobre aquele espaço vai se tornando maior, mais firme e estreita.

Assim é que, quando consideramos a família, a casa, o bairro, a cidade, o país – para ficarmos apenas num nível de relações afetivas que se referem diretamente à temática deste texto e deste livro –, começamos a compreender a ferida que se abre na personalidade do indivíduo quando se viu forçado a abandonar seu *lugar* e ficar condenado a nunca mais poder regressar àquela referência sentimental de pausa e aconchego emocional.

O espaço que se estende sobre um reticulado de pontos cardeais torna nítida a ideia de lugar, porém não transforma nenhuma determinada localidade geográfica no lugar (TUAN, 1983, p. 151-153).

O migrante tem sempre em si a falta, a saudade. Tanto a saudade do que deixou, quanto uma certa saudade do por vir, do outro que terá de se tornar para viver na nova vida, no novo espaço, na construção de um novo lugar.

Se esse sentimento é doloroso para aquele que escolheu, livremente, se deslocar a outro espaço e tentar refazer dali seu lugar, muito pior é para aquele migrante que não teve escolha, que foi forçado a abandonar suas referências vitais e seu lugar, para quem o exílio foi imposto.

E com uma agravante absolutamente perversa: o nostálgico migrante voluntário pode, quando desejar, voltar a visitar seu lugar, reconectar-se, ainda que momentaneamente, a seus afetos, recarregar-se das relações com seu lugar. O migrante forçado, não.

A migração forçada carrega em si a pesada carga emocional de arrancar o indivíduo de seu lugar, desenraizá-lo de forma violenta e impor-lhe a perda definitiva de suas referências e significantes. Essa é a principal dor que carrega – das muitas que leva em sua bagagem –, e certamente a mais difícil de curar. Tal condição é o centro de sua vulnerabilidade individual, frequentemente agravada pelas demais vulnerabilidades que o alcançam em decorrência de sua condição de migrante forçado.

Como muito bem explicam Miriam Debieux Rosa, Sandra Lorena Berta, Taeco Toma e Sandra Alencar:

Essa condição de imigrante e de refugiado propicia, sem dúvida – e é o que observamos –, toda sorte de manipulações e abusos. A questão política se destaca, pois as pessoas que estão em situação irregular, não documentadas, são levadas a agir respondendo à urgência. Pressionado, desenraizado, o sujeito deixa-se emaranhar nas garras do instantâneo, do reagir em vez do agir. Então o perdido torna-se um obstáculo e cristaliza-se, seja numa emissão de documentos, em empregos precários, casamentos arranjados, em filhos gerados para legalização, estratégias que supostamente decidiriam a posição do sujeito. No caso do refugiado, a emissão de um documento situa-o na condição de ‘protegido’, o que nem sempre corresponde à realidade do fato, pois, na maioria das vezes, o país o recebe, mas não lhe oferece meios para a sobrevivência econômica. (...) Ao falarmos de deslocamento territorial, diferenciamos os processos por sua dimensão de escolha. Embora mais óbvio no caso dos exilados e refugiados, reconhecemos a complexidade da situação na escolha ‘forçada’ dos imigrantes e migrantes que aliam os movimentos do sujeito à expulsão política e social. Muitos que migram buscam, de certa forma, ampliar horizontes, conquistas, promover deslocamentos psíquicos ou mesmo romper apegos melancólicos a estilos de vida estagnados e superados. Mas são nas migrações forçadas pela violência e miséria, como no caso principalmente dos refugiados ou dos migrantes, que a dimensão do [que foi] perdido e a dificuldade de se localizar no mundo tomam um lugar primordial e podem promover efeitos de desenraizamento ou de desterritorialização. (ROSA et al., 2009, p.497-511)

Um misto de esperança e melancolia, de medo e desejo, de necessidade de acolhimento, de luto pelo que foi perdido, de dor pelo trauma e de necessidade de reconstrução do mínimo existencial. O sentimento do exílio é, de fato, terrível de experimentar.

Filho do século XX, o regime internacional de proteção dos refugiados, sobretudo em sua composição atual, testemunhou ao longo das últimas sete décadas o crescimento exponencial e praticamente ininterrupto do volume de pessoas forçadas a migrar, o que nos insere, nas palavras de Edward Said, na era do refugiado, da migração em massa, da pessoa deslocada, principalmente em virtude da guerra moderna, do imperialismo e das ambições quase teológicas dos governantes totalitários (SAID, 2003, p. 46-60).

De acordo com Said:

Paris pode ser a capital famosa dos exilados cosmopolitas, mas é também uma cidade em que homens e mulheres desconhecidos passaram

anos de solidão miserável: vietnamitas, argelinos, cambojanos, libaneses, senegaleses, peruanos. É preciso pensar também em Cairo, Beirute, Madagascar, Bangkok, Cidade do México. À medida que nos afastamos do mundo do Atlântico, a cena se torna mais terrível e lastimável: multidões sem esperança, a miséria das pessoas ‘sem documentos’ subitamente perdidas, sem uma história para contar. Para refletir sobre muçulmanos exilados da Índia, haitianos nos Estados Unidos, habitantes de Bikini na Oceania, ou palestinos em todo o mundo árabe, é preciso deixar o modesto refúgio proporcionado pela subjetividade e apelar para a abstração da política de massas. Negociações, guerras de libertação nacional, gente arrancada de suas casas e levada às cutucadas, de ônibus ou a pé, para enclaves em outras regiões: o que essas experiências significam? Não são elas, quase que por essência, irrecoveráveis? (...) O pátos do exílio está na perda de contato com a solidez e a satisfação da terra: voltar para o lar está fora de questão. (SAID, 2003, p.46-60)

No exílio, os sujeitos não conseguem fazer uma escolha livre e própria, já que se trata de uma busca desesperada por uma terra — qualquer uma — que os acolha (WEISSMAN, 2017, p. 185-206).

Para Weissman:

Na migração, a grande perda remete aos referentes do contexto e da cultura que dão sustentação e apoio a aqueles que fazem parte do social. O migrante perde essas referências e começa um comprido périplo de busca entre a cultura, a língua e os referentes do lugar de origem e a novidade dos novos apoios sociais que a migração oferece, sem que isso seja garantia de que o sujeito conseguirá se estruturar como um sujeito intercultural inserido e atravessado pelas diversas culturas que o marcará. (...) Na mudança de país, perdem-se os significados culturais que terão de ser ressignificados para corresponder com seu novo entorno, com seus vínculos e consigo mesmo. (...) A experiência de exílio é vivida como traumática, na medida em que os sujeitos não têm a opção de fazer uma escolha subjetiva do país no qual vão se exilar e, simplesmente, apelam a qualquer terra que os acolha, na fuga desesperada das situações de violência vividas em seu país de origem, tanto de perseguição política, quanto religiosa, racial ou econômica. Por outro lado, nessa fuga ou pedido de exílio do país de origem, os sujeitos se deparam com a impossibilidade de regresso – e isso marca uma posição subjetiva traumática, que tem que ser processada internamente. Esses seriam os elementos fundamentais que colocam o exílio no limiar de situação traumática que deve ser elaborada.” (WEISSMAN, 2017, p. 185-206)

O exílio, enquanto experiência, é o mais cruel dos desterramentos. É o desterro não apenas do lugar, mas, principalmente, das relações, das referências, dos afetos, da

possibilidade de sentir-se no mundo, com toda a carga de emoções e significantes que esta expressão carrega. É ser desenraizado de forma mais violenta e cruel.

Nicholas de Genova observa que:

Estrangeiros deportáveis são perversamente sujeitos a uma miríade de condições de degradação social, mundialmente. Isso é verdade tanto em relação a migrantes ‘meramente econômicos’ buscando emprego quanto para refugiados buscando abrigo e alívio para uma variedade de calamidades naturais, políticas e sociais, ou ainda para migrantes ‘ilegais’, ou para o refúgio humano empobrecido por desastres ‘estrangeiros’, implorando clemência perante a piedade relutante de burocracias de bem-estar social cada vez mais austeras. (DE GENOVA, 2013, p.1180-1198)

No século XXI, a *era do refugiado* não dá qualquer sinal de que esteja caminhando para o fim. Ao contrário. As crises humanitárias se multiplicam à medida que conflitos armados, disputas por recursos naturais e a desigualdade socioeconômica, alimentados pela persistência da mentalidade de subordinação do planeta aos desejos e caprichos de poder e ganância de uns poucos países – os mesmos que há pelo menos cinco séculos se engalfinham e se revezam na busca do controle das condições de vida e de existência da população humana.

Enrica Rigo coloca o migrante [forçado] como um sujeito pós-colonial, tanto quanto um ‘legado da História colonial’ quanto porque os migrantes contestam radicalmente o “lugar” reservado a eles pelas fronteiras políticas e jurídicas. (RIGO, 2005, apud FERRIER, 2011, p. 3-22)

A perspectiva sombria em relação ao agravamento e multiplicidade das crises de deslocamentos forçados em massa ganha tons ainda mais dramáticos à medida que o planeta começa a sentir de forma indubitável os efeitos nocivos das mudanças do clima e do esgotamento dos serviços e sistemas ambientais.

De Genova menciona que:

Os regimes [jurídicos nacionais] de refúgio desqualificam desproporcionalmente os solicitantes de refúgio, e os convertem em migrantes ‘ilegais’ e deportáveis. Todos esses oficialmente ‘indesejáveis’ ou ‘abandonados’ estrangeiros são estigmatizados por alegações de oportunismo, falsidade e demérito. A denúncia, humilhação e requinte compulsivos aperfeiçoados pela ausência de direitos dos ‘estrangeiros’ deportáveis, alimenta ainda mais a lógica das desigualdades jurídicas entre nacionais e estrangeiros, como categorias diferentes que devem seguir a lógica racial. Esta ignomínia social deve ser compreendida como parte de uma ampla produção sociopolítica de ‘ilegalidade’ dos migrantes. Construções discursivas que ressaltam e propagam a noção de ‘ilegalidade’ dos migrantes, mais do que meras ‘consequências’ de uma (anterior) violação

persistente, servem como condicionantes reais da possibilidade de amplos procedimentos sociopolíticos que produzem e sustentam essa ‘ilegalidade’. A construção desses discursos deve ser entendida como complexos de linguagem e imagem, de textos e subtextos retóricos, assim como a gramática visual que ressalta e amplia a iconografia de figuras particulares fetichizadas da ‘imigração ilegal’. Essas imagens e discursos abastecem a lógica do que eu anteriormente me referi como o ‘Espetáculo da Fronteira’, um espetáculo de aplicação da lei ‘na’ fronteira, onde os migrantes ‘ilegais’ são apresentados como espetacularmente visíveis.” (DE GENOVA, 2013, p.1180-1198)

Assim, fazer a opção política de acolher os exilados do bem-estar socioeconômico, os vulneráveis, os deslocados climáticos, os refugiados, não é uma simples ação de reconhecimento jurídico de uma condição pessoal, ou de concessão de documentos.

Não que estas questões não sejam relevantes – são fundamentais –, mas compõem uma obrigação moral muito maior por parte dos Estados e de suas respectivas sociedades: acolher no sentido mais amplo, proporcionar não apenas condições jurídicas de exercício de direitos e de possibilidade econômica de reconstrução da vida e de inserção no novo contexto social, mas, principalmente, desenvolver ações para que essa inserção seja o mais rápida, humana e intercultural possível, de modo a permitir a viabilização não apenas da vida socioeconômica mas, sobretudo, o desenvolvimento de novos laços de afeto e enraizamento, de transformação do novo espaço em lugar, de modo a atenuar as feridas emocionais do exílio.

E é nesse aspecto que quero me referir ao Brasil e à Lei n.º7464/97, sua Lei de Refúgio, e a alguns breves aspectos da Lei n.º13.445/2017, a Lei de Migração.

2. A Lei 9474/97 e a questão do acolhimento

O Brasil tem um sistema de acolhimento e reconhecimento da condição de refugiado que é referência mundial²⁰.

Além de garantir o direito ao asilo como princípio basilar de suas relações internacionais, constitucionalmente assegurado²¹, e de ter a dignidade da pessoa humana e a cidadania, como fundamentos de sua república²², ser signatário e membro originário tanto da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, de seu Protocolo Adicional, de 1967, bem como dos principais tratados e convenções globais e regionais de direitos humanos, o país conta em seu ordenamen-

20 Entretanto, setores altamente xenófobos, que sempre estiveram presentes na sociedade brasileira, dado às circunstâncias políticas atuais, sentem-se cada vez mais confortáveis em revelar e tentar impor suas posições, no sentido de que o Brasil destrua integralmente sua posição de país receptor de refugiados e demais migrantes.

21 Artigo 4.º, X, da Constituição Federal.

22 Artigo 1.º, III, da Constituição Federal.

to jurídico com uma lei específica para a regulamentação da aplicação do Estatuto dos Refugiados: a Lei 9.474/97.

O ordenamento brasileiro adota uma visão conceitual mais ampla, em relação a quem pode ser considerado refugiado, agregando à definição convencional (da Convenção de 1.951 e de seu Protocolo Adicional de 1.967) uma acepção mais ampla – relacionada à situação de grave e generalizada violação de direitos humanos – estabelecida pela Declaração de Cartagena, de 1984, bem como estabelece procedimento administrativo específico para a solicitação e o reconhecimento da condição de refugiado no país, e conta com um órgão governamental – o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – para cuidar especificamente desta questão.

O país também ganhou recentemente uma nova lei de migração, a lei n.º13.445/2017, que afirma, como princípios e diretrizes da política migratória brasileira, dentre outros, a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (art. 3º, I), a acolhida humanitária (art. 3º, VI), o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (art. 3º, XIV) e a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante (art. 3º, XV).

O art. 45, parágrafo único, da lei de migração, assegura ainda que ninguém será impedido de ingressar no país por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política, reconhecendo e dando plena efetividade e garantia ao direito fundamental à migração.

Como decorrência teleológica das normas constitucionais brasileiras, bem como dos tratados e convenções promulgados no ordenamento nacional – a cujos direitos fundamentais preconizados, a Constituição Federal, no §2.º, do artigo 5.º, confere, desde sua promulgação, *status* de cláusula pétrea²³ –, a garantia e a defesa dos direitos humanos, dentre os quais o direito a migrar e o direito ao asilo, estão expressamente estabelecidos e garantidos ao longo de toda a legislação migratória nacional vigente, e devem pautar, obrigatoriamente, tanto a ação dos órgãos governamentais quanto, em respeito à garantia de eficácia horizontal dos direitos humanos, principalmente, nos atos da sociedade como um todo.

O Brasil adota a opção normativa clara e inequívoca de priorizar e assegurar o acolhimento e os direitos básicos de toda e qualquer pessoa que sustente estar na condição de refugiado e, em função disso, não impõe – nem poderia, para ser coerente – qualquer óbice ao exercício pleno do direito de petição em relação ao reconhecimento da condição de refugiado.

Além disso, tendo estabelecido um procedimento administrativo específico, feito através de órgão competente e com base em normas claras, a facilidade de solicitação

23 Combinado com o artigo art. 60, § 4.º, IV, da Constituição Federal.

e reconhecimento da condição de refugiado, e a garantia dos direitos fundamentais do solicitante em território nacional, mesmo antes de ter efetivada a sua solicitação, não implicam em reconhecimento imediato, mas, sim, que o país prefere acolher e garantir direitos em primeiro lugar, para depois analisar e decidir sobre a solicitação.

Como o cerne da questão do refúgio é a proteção da dignidade da pessoa humana, através da proteção do direito à vida e às liberdades fundamentais, não cabe qualquer juízo de valor ou gradação na proteção concedida, seja por parte dos governos dos Estados parte das normas internacionais, seja de qualquer pessoa ou autoridade pública diretamente relacionada com seu trato cotidiano.

Além disso, a partir da solicitação de refúgio ao Brasil, a lei brasileira reconhece ao solicitante, além do direito de estada regular e de portar documento de identidade válido no país, todos os direitos fundamentais reconhecidos aos estrangeiros residentes no país, tais como a liberdade de locomoção no território nacional, direito à saúde, direito à segurança e à inviolabilidade física, direito à inviolabilidade domiciliar, direito à educação, direito ao trabalho, direito à previdência e à assistência social, dentre outros.

No Brasil, todo e qualquer estrangeiro está sujeito aos direitos e deveres impostos pelo ordenamento jurídico, nos limites determinados por sua condição migratória, por seu estatuto pessoal e pelas normas de ordem pública.

A lei de refúgio reforça a inclusão dos refugiados a essa regra, ao estabelecer que o refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil²⁴.

A política migratória brasileira estabelece a garantia plena de todos os direitos previstos em lei ao imigrante – aí incluídos os refugiados e solicitantes de refúgio –, e proíbe que as autoridades nacionais demandem provas documentais impossíveis ou descabidas, que dificultem ou impeçam o exercício de direitos pelo migrante²⁵.

Especificamente em relação aos refugiados e solicitantes de refúgio, a lei n.º 9.474/97 determina que, no exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deve ser levada em consideração, quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus respectivos países de origem, ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Isso se justifica porque, no mais das vezes, o solicitante de refúgio, ou o refugiado reconhecido, não pode (ou não quer) contar com os serviços diplomáticos de seu país, em virtude justamente do *fundado temor de perseguição*²⁶.

24 Art. 5.º

25 De acordo com a lei de migração e seu regulamento, os órgãos da Administração Pública Federal devem rever seus procedimentos e normas internas, de modo a se adequar à observância integral desta regra de desburocratização

26 Elemento central da condição de refugiado. O impedimento, voluntário ou não, de se socorrer da proteção diplomática de seu respectivo país de nacionalidade, em virtude justamente do fundado temor de perseguição, é componente da definição convencional de refugiado, de acordo com a Convenção de 1951.

É proibido negar visto ou autorização de residência, ou impedir o ingresso ao país por motivos de etnia, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política.

A Lei de Migração determina, como um dos elementos centrais da política migratória brasileira – decorrente do protagonismo dos direitos humanos, tanto como eixo transversal das disposições da Constituição Federal quanto como resultado dos princípios e diretrizes da própria política pública relacionada a migrantes –, a garantia, em todo o território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, em obediência ao preceito constitucional de igual conteúdo, e que garante aos migrantes todos os demais direitos fundamentais aos quais a nossa norma superior não confira exclusividade de gozo a brasileiros natos..

Além disso, a Lei de Migração deixa expresso o reconhecimento aos migrantes dos seguintes direitos:

- ◆ Direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
- ◆ Direito à liberdade de circulação em território nacional;
- ◆ Direito à reunião familiar, com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
- ◆ Medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;
- ◆ Direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;
- ◆ Direito de reunião, para fins pacíficos;
- ◆ Direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;
- ◆ Acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- ◆ Amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita, aos que comprovarem insuficiência de recursos;
- ◆ Direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- ◆ Garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- ◆ Direito de acesso à informação, e garantia de confidencialidade quanto aos seus dados pessoais²⁷;

27 De acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º12.527/2.011)

- ◆ Direito a abertura de conta bancária²⁸;
- ◆ Direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de reconhecimento da condição de refugiado;
- ◆ Direito de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

Esses direitos e garantias devem ser exercidos com base nos princípios, valores, objetivos e determinações constitucionais brasileiros, independentemente da situação migratória do solicitante de refúgio, bem como de acordo com o estabelecido nos tratados e convenções de direitos humanos dos quais o Brasil é parte.

Assim, é inegável que a opção brasileira é a de acolher através da garantia do reconhecimento e exercício de direitos fundamentais, primeiro passo para que o migrante, em especial o refugiado, possa iniciar com tranquilidade e segurança seu processo de inserção social e, assim, garantir a reconstrução de sua vida e de seus afetos em segurança.

Ainda que os desafios socioeconômicos enfrentados pelos migrantes sejam os mesmos aos quais se encontra submetida a maior parte da população brasileira, a opção pela afirmação, reconhecimento e garantia de direitos humanos é o alicerce de segurança jurídica necessário ao enfrentamento desses desafios.

A opção de acolhimento, iniciada pela ordem constitucional que emergiu com o fim do período ditatorial, e que tem na Lei 9474/97 e na Lei de Migração sua base normativa migratória, se consolida diariamente, com o incremento das ações e medidas levadas a cabo pela sociedade civil.

28 De acordo com o ACNUR: “Refugiados e solicitantes de refúgio podem abrir contas bancárias, tendo em vista que o Protocolo Provisório e a Carteira de Registro Nacional Migratório (antigo Registro Nacional de Estrangeiro – RNE) são documentos válidos no país. Esse direito é assegurado expressamente pela Lei de Migração, nº 13445/2017: ‘Art. 4º – Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: (...) XIV – direito a abertura de conta bancária (...)’. Além da Carteira ou protocolo, a documentação necessária também inclui a apresentação do CPF e uma Declaração ou Atestado de Residência (por exemplo, conta de luz de sua casa). Atenção: Caso você não possua uma declaração de residência, peça ao proprietário para atestar que você mora naquela localidade específica.” (cf. <https://help.unhcr.org/brazil/trabalho-e-renda/atividade-bancaria/>, acessado em 30.07.2021). O ACNUR, o Banco Central do Brasil, a Organização Internacional de Migrações e o Ministério da Justiça e Segurança Pública editaram a Cartilha de Informações Financeiras para Migrantes e Refugiados, disponível em <https://bit.ly/3gLzThU>. A Resolução n.º 4.753, de 26.09.2019, do Banco Central, é a norma que estabelece as regras para abertura de contas de depósito. Através da Instrução Normativa n.º 02, de 03.08.2020, o Banco Central define regras sobre a identificação de titulares de contas correntes, e reconhece o direito à identificação pela identidade de gênero da pessoa titular da conta: “A exigência de identificação de titulares de contas de depósitos e de seus representantes prevista na Resolução nº 4.753, de 2019, não impede o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais, inclusive mediante utilização do nome social em cartões de acesso a contas e a instrumentos de pagamento, em canais de relacionamento com o cliente, na denominação de destinatários de correspondências remetidas pela instituição financeira, entre outros, bem como no atendimento pessoal do cliente.”

Conclusões

O mundo testemunha a cada ano o crescimento do número de pessoas forçadas a se deslocar, por questões relacionadas a crises políticas, perseguições étnicas e religiosas, conflitos armados, catástrofes naturais, epidemias (novas ou ressurgentes), mudanças ambientais e catástrofes humanitárias, decorrentes dos efeitos econômicos do jogo político e das estruturas internacionais de poder.

Em meio a estes cenários, milhões de pessoas são, literalmente, desenraizadas de seus locais de referência afetiva, cultura e social, e condenadas – a exemplo de Sofia Zawistowski²⁹, a uma escolha fatal: ficar condenado à extinção ou se deslocar rumo ao desconhecido, perseguindo a esperança de conseguir chegar, e entrar, aos poucos nichos de possibilidade de existência e de vida – ainda que, muitas vezes, isso signifique, em verdade, subsistir e estar relegado à invisibilidade e à subcidadania (SOUZA, 2000, 2003a, 2003b).

Obviamente, a onda cada vez maior de deslocados mundiais encontra resistências e obstáculos de todos os tipos, principalmente nos locais de destino, muitos deles países vinculados formalmente ao conjunto de obrigações decorrentes do arcabouço jurídico internacional de proteção dos direitos da pessoa humana.

Exclusão social, xenofobia, negação de direitos fundamentais, fechamento de fronteiras, impedimento de acesso ao território, criminalização da condição de migrante e da migração em si, propaganda política negativa, grupos de extermínio, aprisionamento em instituições penais ou em campos de concentração, separação de famílias, tráfico de pessoas, são algumas das situações a que se expõem, diariamente, em diversos países do mundo, os migrantes que buscam uma nova oportunidade de reconstrução de suas vidas e afetos.

O Arcebispo sul-africano Desmond Tutu³⁰, em um determinado momento da série de conversas registradas no livro *Contentamento – O Segredo para a Felicidade Plena e Duradoura* (2017), pergunta a Sua Santidade, o Dalai Lama, sobre seus sentimentos – e como lida com eles –, após cinquenta e seis anos de exílio a Índia³¹.

29 Personagem magistralmente interpretada por Meryl Streep, no filme *A Escolha de Sofia* (EUA, 1982, dir. Alan J. Pakula). O filme retrata o dilema de Sofia Zawistowski, uma mãe polonesa, filha de pai antisemita, que foi presa em um campo de concentração, durante a II Guerra Mundial, e que foi forçada por um soldado nazista a escolher um de seus dois filhos para ser executado. Se ela se recusasse a escolher, os dois seriam mortos.

30 Desmond Mpilo Tutu é arcebispo da igreja anglicana, na África do Sul, e lutou ativamente contra o regime do apartheid, o que lhe rendeu o Prêmio Nobel da Paz, em 1984.

31 “A História da descoberta de que era a reencarnação do último Dalai Lama, aos dois anos de idade, fez com que ele fosse tirado de sua casa, na zona rural, na província de Amdo, no oriente do Tibete, e levado para o palácio de Potala, com seus mil cômodos, em Lhasa, capital do país. Lá, ele foi criado em um isolamento opulento como o futuro líder espiritual e político do Tibete e como uma encarnação divina do Bodisatva da Compaixão. Depois da invasão chinesa no Tibete em 1950, o Dalai Lama foi lançado na política. Aos quinze anos, ele se viu como o governante de 6 milhões de pessoas e enfrentando uma guerra completa e desesperadamente desequilibrada. Durante nove anos tentou negociar com a China comunista, para o bem-estar do seu povo, buscando soluções políticas enquanto o país era anexado. Em 1959, durante uma insurreição que poderia resultar em massacre, o Dalai Lama decidiu, com o coração pesado, partir para

Depois de explicar o modo positivo com o qual vê e lida com as tristezas e dores do exílio, decorrentes de sua condição de refugiado, Sua Santidade encerrou sua resposta recordando um ditado tibetano que diz “onde quer que você tenha um amigo, esse é o seu país. Onde quer que você receba amor, esse é o seu lar” (2017, p. 45).

O arcebispo Tutu complementou, dizendo que:

“Acredito que nada pode ser mais devastador mais devastador de muitas formas do que ser expulso do próprio país. E um país não é apenas um país, o que quero dizer é que o país faz parte de você. Você é parte dele de uma forma que é muito difícil de descrever para as outras pessoas”. (2017, p. 45)

Ou seja, cada indivíduo traz, dentro de si, todo um conjunto de valores, histórias, tradições, crenças, costumes, afetos e sentimentos que decorrem, intrinsecamente, da sua própria cultura.

Estas relações, decorrentes da profunda conexão do indivíduo com suas origens, presentes de forma marcante na sua personalidade, nos seus sentimentos – ao que o arcebispo Tutu se referiu como o “país” sendo parte da pessoa – podem, todavia, vir a ser rompidas, de forma voluntária ou forçada.

Obviamente, essa ruptura nunca é completa e – justamente por isso – nem tampouco indolor.

E essa dor, esse desassossego, esse *perdimento* das raízes, aumenta enormemente quando a ruptura é forçada. E ainda mais quando associada a outros traumas.

Milton Santos (2004) se refere à *desterritorialização*, na definição de Otaviano Ianni, como uma outra palavra para significar *estranhamento*, que é, também, *desculturização*.

Dessa forma, aquele que se vê forçosamente afastado de sua cultura, de seu território, de seu *lugar*, sofre enormemente com os temores, obstáculos e desafios relacionados com a cicatrização e o refazimento de suas relações afetivas, emocionais, culturais com o novo *espaço*.

Sofre para refazer, minimamente, o seu *lugar* em um novo território. Sofre para *recomeçar*.

Ainda com Milton Santos:

o exílio. As chances de conseguir uma fuga bem-sucedida para a Índia eram assustadoramente pequenas, mas, para evitar um confronto e um banho de sangue, ele partiu à noite, vestido como um guarda do palácio. Teve de tirar seus óculos, que fariam com que fosse reconhecido, e a visão embaçada deve ter acentuado a sensação de medo e incerteza, à medida que o grupo em fuga se passava por tropas do Exército de Libertação Popular. Eles enfrentaram tempestades de areia e de neve, enquanto subiam montanhas com quase 6 mil metros de altitude durante a fuga que levou três semanas.” (p.42). Desde então, Sua Santidade, o Dalai Lama, cujo nome é Tenzin Gyatso, vive exilado na cidade indiana de Dharamsala. TUTU, Desmond. *Contentamento – O Segredo para a Felicidade Plena e Duradoura*. São Paulo: Editora Globo, 2017.

“(...) deixar atrás uma cultura herdada para se encontrar com uma outra. Quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, cuja memória lhe é estranha, esse lugar é a sede de uma vigorosa alienação. Mas, num mundo do movimento, a realidade e a noção de residência (Husserl, Heidegger, Sartre) do homem não se esvaem. O homem mora talvez menos, ou mora muito menos tempo, mas ele mora: mesmo que ele seja desempregado ou migrante.” (2004, p. 222-224)

Proponho a você, que está lendo este texto agora, que reflita nas seguintes questões: O que você faria se, de um dia para outro, perdesse tudo que mais ama na vida? Como você se sentiria se fosse obrigado a deixar a sua casa, sua cidade, seu país, simplesmente porque alguém que não conhece e nunca viu decidiu que todos os que têm sua cor, sua raça, sua orientação sexual, sua religião, sua etnia, sua religião ou sua opinião política, devem morrer?

Já imaginou como se sentiria se a cidade em que você vive fosse, de um dia para o outro, engolida pelo inferno da guerra e você tivesse de fugir, sem destino certo, apenas com a roupa do corpo, ou com o pouco que conseguiu juntar, para não morrer?

São situações desesperadoras e cenas terríveis de se imaginar, não?

Pois bem. Infelizmente, essa é a realidade que está por trás dos mais de 89,3 milhões de seres humanos³², dos quais 27,1 milhões são refugiados, forçados a se deslocar de suas casas em todo o mundo por questões relacionadas a conflitos armados, preconceito racial, étnico, religioso, de gênero ou orientação sexual, perseguição política ou ideológica ou grave e generalizada violação de direitos humanos.

O mundo contemporâneo, mesmo com todas as suas novidades tecnológicas e avanços científicos, vivencia uma onda de retrocessos sociais e de reavivamento de pensamentos e modelos organizacionais e comportamentais, de fatídica e genocida memória.

Há um movimento reacionário de extrema direita em curso no mundo, na atualidade, que busca, de maneira uníssona e coordenada, em diversos países do planeta, provocar o desmonte da democracia e a destruição de direitos e conquistas sociais.

Protegidos por uma espessa cortina de fumaça³³, são vociferados, diuturnamente, pelas mais diversas formas³⁴, discursos de ódio e repressão contra uma bem selecionada pauta global (a democracia, a paz, as minorias, os direitos sociais a imigração e

32 Conforme o relatório Global Trends – Forced Displacement in 2021, publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, em 16.06.2022.

33 Atores políticos de figura patética, redes sociais, personalidades públicas dos mais variados tipos e tamanhos, estruturas corporativas culturais poderosas etc.

34 Das grandes corporações de mídia à indústria da propaganda e do entretenimento; Das redes sociais e robôs de assimilação de metadados a fantoches caricaturais, ungidos a personalidades políticas, com milhões de seguidores hipnotizados.

os refugiados), extremamente palatáveis a uma parcela da população mundial, ainda refratária – por vício ou convicção – à diversidade e à pluralidade democráticas.

Os mais pesados e atávicos interesses político-econômicos atuam para que a configuração global do século XXI seja reorganizada, no sentido de garantir que sua posição de controle planetário – e, principalmente, de lucro irrestrito – não seja sequer ameaçada.

É possível identificar denominadores e características assustadoramente comuns nos discursos, plataformas e personalidades, que ocupam a boca de cena dos principais sistemas políticos e econômicos globais na atualidade, bem como no *modus operandi* pelo qual sobem ao poder os principais arautos desse movimento.

Quase sempre escudados por *outsiders* políticos caricaturais, aos quais, de início, ninguém atribui qualquer plausibilidade de vitória eleitoral – seja por ter perfil político desconhecido, seja em função da produção de polêmicas e despautérios –, os poderosos interesses econômicos, que lucram com a política e a economia globais, garantindo condições de vida paradisíacas para um número cada vez menor e mais exclusivo de pessoas – às custas, literalmente, da vida do restante da população mundial atual e das futuras gerações –, movem seus novos peões no tabuleiro mundial, atualmente, para garantir que seus ganhos prevaleçam e se multipliquem em meio ao caos e à barbárie.

No melhor estilo da doutrina econômica imposta mundialmente desde os anos 70 do século passado, e que declarou guerra aos movimentos econômicos sociais e desenvolvimentistas – com a utilização dos mais variados e sórdidos meios³⁵ –, pavimentando o caminho para a implementação mundial do neoliberalismo, a atual guinada reacionária à extrema direita busca, na verdade, reorganizar as relações internacionais, de modo a assegurar que nada atrapalhe, e que tudo – literalmente, tudo – seja condicionado e voltado à produção e à garantia dos lucros daquele ínfimo grupo de pessoas que, efetivamente, controla a economia mundial³⁶.

35 Sobre este tema, vide, por todos, o excelente A Doutrina do Choque – A Ascensão do Capitalismo do Desastre, de Naomi Klein (Editora Nova Fronteira, 2008, 592 p.).

36 Segundo o relatório Tempo de Cuidar – O Trabalho de Cuidado não Remunerado e Mal Pago e a Crise Global de Desigualdade, publicado em 20.01.2.020, pela ong britânica Oxfam, o mundo possui 2.153 bilionários (0,00003% da população global), e estas pessoas somadas possuem mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas (cerca de 60% da população mundial) e 1% da população mais rica do planeta (cerca de 70 milhões de pessoas) possui mais riqueza do que o dobro da riqueza que é possuída por 5,9 bilhões de pessoas. (cf. <https://bit.ly/3FpEIHf>, acessado em 07.07.2.020). O relatório traz ainda dados alarmantes sobre a concentração de renda, que afeta principalmente mulheres e meninas, submetidas, em sua imensa maioria, a duplas jornadas de trabalho e não remuneradas por seu trabalho doméstico. Os 22 homens mais ricos do mundo concentram mais riqueza do que TODAS as mulheres do continente africano. O Brasil segue o padrão mundial. No país, de acordo a pesquisa Nós e as Desigualdades, da Oxfam Brasil, publicado em abril de 2.019, e com o relatório A Distância que nos Une, também da Oxfam Brasil, publicado em setembro de 2.017, seis brasileiros possuem mais riqueza do que a metade mais pobre da população (cerca de 100 milhões de pessoas); mantida a tendência dos últimos 20 anos, os negros só adquirirão igualdade salarial com os brancos em 2.089 (200 anos após a lei Áurea); uma trabalhadora que ganhe um salário mínimo por mês, demorará 19 anos para ganhar o que um dos super-ricos ganha em um mês; os 10% mais pobres do país gastam 32% de sua renda com tributos, os mais ricos gastam 21%; o 1% mais rico do Brasil recebe, em

Uma das principais externalidades deste movimento global de dominação³⁷, são as ondas cada vez maiores de refugiados que, diariamente, fogem em direção aos locais onde ainda existe possibilidade de vida digna, garantida a uma minoria que usufrui das benesses da proteção de seus interesses econômicos, através da exploração, degradação e espoliação das regiões de origens justamente desses fluxos migratórios.

Mais do que ajuda humanitária, é necessário cada vez mais que se distribua *humanidade*.

Numa época em que mercadorias e dinheiro possuem mais importância – e transitam internacionalmente com mais facilidade –, do que os seres humanos, um país como o Brasil não pode se dar ao luxo de negligenciar a constante consciência da *humanidade* das pessoas de sua sociedade, nem tampouco de visar abrir esta *humanidade* para aqueles que dela tanto necessitam.

Referências Bibliográficas

ACNUR BRASIL. Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados, disponível em <https://bit.ly/3HgU9CX>

_____. Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, maio/2.003, disponível em <https://www.refworld.org/docid/4124b6a04.html>.

AMORIM, João Alberto Alves. A Integração Local do Refugiado no Brasil: A Proteção Humanitária na Prática Cotidiana. In GODOY, Gabriel Gualano de. JUBILUT, Lília-na Lyra (orgs.). Refúgio no Brasil – Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo, Quartier Latin, ACNUR, 2.017, p. 375)

_____. Direito dos Estrangeiros no Brasil – Aspectos Teóricos e Práticos. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2021.

ANDRADE, José H. Fischel de. Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1.921–1.952). Rio de Janeiro, editora Renovar.

BARRETO, Luis Paulo Telles F. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua História, in BARRETO, Luis Paulo Telles F. Refúgio no Brasil – A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto na Américas. Brasília, ACNUR, Ministério da Justiça, 2.010, p. 12.

média, mais de 25% de toda a renda do país, e os 5% mais ricos recebem a mesma renda dos restantes 95%, mantido o ritmo de diminuição das desigualdades de renda, o Brasil levará 35 anos, para igualar a desigualdade de renda do Uruguai, e 75 anos, para igualar a desigualdade do Reino Unido (disponíveis, respectivamente, em <https://bit.ly/3Fht6pj>, e <https://bit.ly/3H3HAdQ>, acesso em 07.07.2.022). De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Brasil é o 7.º país mais desigual do mundo.

37 Talvez, na atualidade, as duas principais externalidades do processo global de volta ao poder da extrema direita sejam a crise global dos refugiados e as mudanças climáticas, decorrência direta dos dois principais objetivos da nova onda reacionária: a destruição da democracia e a erosão integral dos direitos humanos.

- DE GENOVA, Nicholas. Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion. In *Ethnic and Racial Studies*, 2013, Vol. 36, n.º07.
- FARRIER, David. *Postcolonial Asylum - Seeking Sanctuary Before the Law*. Liverpool, Liverpool University Press, 2.011.
- GENARO, Ednei de. Discutindo a Noção de Dispositivo em Agamben: Humanismo, Poder Soberano e Resistência, *Estudos de Sociologia*, Recife, 2018, Vol. 01 n.º 24.
- ISLAM, Rafiqul. The Origin and Evolution of International Refugee Law. In ISLAM, Rafiqul, BHUIYAN, Jahid Hossain (eds.). *An Introduction to International Refugee Law*. Leiden, 2013, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 13-36.
- MCADAM, Jane. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford, Oxford University Press, 2.007.
- PRICE, Mathew E. *Rethinking Asylum: History, Purpose, and Limits*. Cambridge, Cambridge University Press, 2.009, p. 26/27.
- ROSA, Miriam Debieux, BERTA, Sandra Letícia, TOMA, Taeco, ALENCAR, Sandra Cagnato. A condição errante do desejo: os imigrantes, migrantes, refugiados e a prática psicanalítica clínico-política. In *Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental*, São Paulo, V. 12, n.º 03, p. 497-511, setembro 2.009.
- SAID, Edward. Reflexões sobre o Exílio. In SAID, Edward. *Reflexões sobre o Exílio e Outros Ensaio*. São Paulo, Companhia das Letras, 2.003, pp.46-60.
- SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Edusp. 2004.
- SOUZA, Jessé, *A Modernização Seletiva: Uma Reinterpretação do Dilema Brasileiro*. Ed. UnB, 2000.
- _____. *A Construção Social da Subcidadania: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003a. (Coleção Origem) 207p.
- _____. *(Não) Reconhecimento e Subcidadania, ou O Que é "Ser Gente"?*, *Revista LUA NOVA* N.º 59— 2003b.
- TUAN, Yi-Fu. Espaço e Lugar – A Perspectiva da Experiência. São Paulo, Difel Editora, 1.983, p. 151.
- TUTU, Desmond. *Contentamento – O Segredo para a Felicidade Plena e Duradoura*. São Paulo: Editora Globo, 2017.
- WEISSMANN, Lisette. Migração/Exílio e a Perda da Língua Materna. In *Cadernos de Psicanálise (CPRJ)*, Rio de Janeiro, v. 39, n.º37, pp. 185-206, jul./dez. 2.017.

PESSOAS LGBTQIA+ SOLICITANTES DE REFÚGIO E REFUGIADAS: RECONHECIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E ACOLHIMENTO

Henrique da Silveira Zanin

Advogado, pesquisador, profissional de diversidade e inclusão. Mestre em direitos humanos, USP. henriquezanin@outlook.com.

Antonio Rodrigues de Freitas Júnior

Advogado e Professor Associado da Faculdade de Direito da USP. Mestre, Doutor e Livre-Docente em Direito. Idealizador e Coordenador do Grupo de Pesquisa em Migração e Direito Internacional do Trabalho – GEMDIT (<https://sites.usp.br/gemdit/>); foi Procurador Legislativo do Município de São Paulo (1992-2017); Secretário Nacional de Justiça (2002); e Visiting Fellow na Cornell University (2018 Spring Term). arfreit@usp.br.

Introdução

O século XXI iniciou exibindo altos indicadores de deslocamento forçado em todo o mundo. Apesar da dificuldade de se calcular o tamanho, as características e as causas do refúgio, apenas nos últimos 10 anos pelo menos 100 milhões de pessoas fugiram de casa para se refugiar fora ou dentro das fronteiras territoriais de seus Estados. Os números nunca caíram desde 2011: na verdade, eles mais que dobraram de 2011 para 2019 (de 38,5 para 79,5 milhões de pessoas), especialmente devido a conflitos e crises humanitárias na Síria, Sudão do Sul, Ucrânia, Mianmar, Venezuela, Afeganistão, Iraque, Líbia, Somália, região africana do Sahel, República

Centro-Africana, Etiópia, República Democrática do Congo, e Iêmen (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2020).

Tais marcadores, à toda evidência, estão longe de ser numericamente desprezíveis; para além do fato de dizerem respeito a uma região sabidamente relevante para a proteção da pessoa e a preservação da vida.

Em meio a esse cenário de crescente relevância quantitativa, a literatura relata vários casos de requerentes de refúgio e refugiados que foram tratados com hostilidade, violência física e psicológica, sem proteção adequada, informação, direitos básicos, acesso a pessoal e serviços especializados (ZAUN, 2017).

Não são invulgares os registros de vários Estados que alocam solicitantes de refúgio em locais isolados, remotos ou inacessíveis, impõem detenção e confinamento obrigatórios, de modo que diferentes modalidades de violação de direitos, mesmo quando questionadas ou denunciadas, continuam reduzidas à contraposição da versão de Estado ao relato das vítimas. Devido à ausência de mecanismos adequados de denúncia ou responsabilização internacional à altura de prevenir, ou pelo menos de mitigar tais violações, o desrespeito às obrigações internacionais parece acontecer de forma regular e não raro trivializada (GAMMELTOFT-HANSEN, 2011).

A “banalização” das violações de direitos vitimizando solicitantes de refúgio – entre outras populações em migração - parece desafiar o sistema de garantias jurídicas que deveriam funcionar ao ponto de assegurar a efetividade da observância de direitos, em especial de certos direitos que por sua essencialidade à proteção da pessoa resultam qualificados na categoria de direitos humanos, especialmente decisivos para os integrantes de grupos sociais vulneráveis (RAMOS, 2018).

Por sua vez, certa retórica política regressiva e hostil à diferenças, sejam elas radicadas nas mais variadas predicções, robustecem o discurso e as atitudes de intolerância e exclusão; em especial no respeitante aos solicitantes de refúgio e refugiados (WHITTAKER, 2006).

O refúgio motivado por violência atual ou iminente contra seres humanos pertencentes à população LGBTQIA+, tem merecido ainda uma atenção modesta e tudo indica aquém da importância e da grandeza que o fenômeno deveria suscitar. As primeiras decisões sobre o assunto são da década de 1990, devido a certa consolidação do movimento LGBTQIA+ após a Revolta de Stonewall, catalisando expectativas e demandas pelo reconhecimento e a efetivação de direitos na Europa e nos Estados Unidos.

Tendo em conta o elevado número de solicitantes de refúgio e refugiados no mundo, as violações denunciadas por solicitantes de refúgio e refugiados estão a indicar uma vulnerabilidade peculiar a incidente sobre indivíduos LGBTQIA+. A literatura, ainda em construção – tanto sobre indivíduos LGBTQIA+ como sobre refúgio LGBTQIA+, ainda parece modesta e pouco influente, se comparada àquela reunida em torno de outros causadores ou motivadores de refúgio.

A importante ocasião da celebração dos vinte e cinco anos da Lei Brasileira do Refúgio – a Lei n. 9.474/ 1997 encoraja-nos a pautar o tema do refúgio causado ou motivado por orientação sexual ou identidade de gênero. Especialmente atual e necessário, porque no Brasil e em muitos países vivemos tempos cada vez menos acolhedores para a diversidade, em que a assim chamada “pauta de costumes” – designação eufemística para o recrudescimento da intolerância e do ódio às diferenças – tem sido alçada ao centro do debate político.

Com efeito, desde o advento da chamada Lei dos 2/3 (Lei dos Dois Terços) o Brasil se afirmara como um país de legislação migratória não amistosa, quando não mesmo hostil a presença de estrangeiros em seu território. A Lei dos 2/3, como foi anunciado e propagandeado o Decreto n. 19.482, de 12 de dezembro de 1930, reservava aos trabalhadores “brasileiros natos” dois terços das vagas de emprego das “empresas, associações, companhias e firmas comerciais, que explorem, ou não, concessões do Governo Federal ou dos Governos Estaduais e Municipais”, bem como limitava a entrada de estrangeiros no Brasil. Diga-se de passagem, um Decreto cujo teor veio a ser posteriormente incorporado à Consolidação das Leis do Trabalho, em 1944 (arts. 352 a 358), e que permanece a vigor até o presente sem que se tenha notícia de seu questionamento judicial a qualquer título.

O ponto culminante dessa escalada de hostilidade e xenofobia no direito positivo brasileiro foi o advento da Lei n. 6.815/1980, que viria mais tarde a ser conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Fruto dileto da doutrina da segurança nacional e do nacionalismo de patriotadas, que caracterizou os últimos e decadentes anos da ditadura militar que se instalou no Brasil em 1964, o Estatuto do Estrangeiro reproduziu a mesma retórica da “proteção do mercado de trabalho ao nacional”, que estava subjacente ao discurso de Vargas por ocasião do anúncio – jubiloso – da publicação do Decreto que introduziu entre nós a bizarra garantia de 2/3 dos postos de trabalho aos nacionais (exceto aos rurícolas, como haveria de soer). Importa destacar, por outro lado, que a despeito do que exibiu de anacrônico e insensato, o Estatuto do Estrangeiro sobreviveu anos ao término do Regime Militar em que se originou: viria a ser revogado apenas com o novo marco legal da migração – Lei 13.445, de 2017.

Num sentido aparentemente contrastante ou até paradoxal, foi dada sequência à ratificação e publicação de Decretos de Promulgação de inúmeros tratados internacionais reconhedores de direito a refugiados e apátridas; em especial: 1) a pioneira e estruturante Convenção das Nações Unidas de 1951 instituindo o Estatuto dos Refugiados; 2) o Protocolo de 1967 sobre ; 3) a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954; e 4) a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961). Ao lado desse importantes tratados internacionais, o Brasil também estendeu seu compromisso de dar efetividade aos direitos de refugiados por meio de tratados de alcance regional, tais como a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984); a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994); o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004), a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e

Apátridas no Continente Americano (2010) e a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional de Refugiados (2012).

Foi nesse cenário de compromissos internacionais que apareceu a Lei n. 9.474/ 1997; e mesmo assim a se destacar que somente foi aprovada nove anos após a promulgação da Constituição da República que selou em definitivo o término do Regime Militar.

Partindo de premissa de que a diversidade cultural deveria ser um valor encorajado no interesse da humanidade, e de que a migração por vir a se constituir numa ferramenta para a construção de um planeta mais solidário e diverso, para mais além exibir a grandeza de direito humano (FREITAS JÚNIOR; BOUCINHAS FILHO; TORRES, 2017), é preciso destacar que movimentos migratórios de massa suscitam ações planejadas (WHITTAKER, 2006) para que não alcancem grandezas de um evitável flagelo.

Por outro lado, a estratégia de empregar as evidências e os resultados da pesquisa como meio para atingir o interesse público também é apoiada por Jung (2015), que afirma que ações baseadas em evidências sobre solicitantes de refúgio e refugiados LGBTQIA+ podem gerar mudanças na opinião pública, nas práticas e nas políticas públicas. A literatura demonstra escassa produção sobre questões LGBTQIA+ inseridas em bases de dados científicas (ZANIN, 2019), o que parece corroborar a afirmação de Jung, de que essa parcela da população tem sido relegada a posição subalterna. Portanto, examinar em destaque o tema do refúgio LGBTQIA+, tende a contribuir para maior visibilidade dos seus problemas, bem como para a melhoria da qualidade das políticas criadas pelos Estados nacionais nessa agenda (FERREIRA, 2011).

2. Violações de direitos humanos contra pessoas lgbtqia+

Apesar da dignidade humana ser inerente a todo e qualquer pessoa, o que deveria ser suficiente para protegê-la da discriminação, bem como garantir-lhe padrões mínimos de sobrevivência (RAMOS, 2020), a realidade não corresponde a essa premissa. Ao contrário, às pessoas LGBTQIA+ são constantemente negados direitos elementares; sendo marginalizadas devido à não conformidade de orientação sexual e identidade de gênero (COWIE, 2018; DONNELLY, 2013; UPPALAPATI et al., 2017). É bem verdade que há outras populações e grupos sociais vulneráveis, em que esse fenômeno do reconhecimento formal de direitos, desacompanhado de mecanismos suficientes para sua efetivação também ocorre. A existência de outros fatores causadores ou motivadores de vulnerabilidade a pessoas em situação de refúgio ou solicitantes, não torna a constatação e a denúncia daquele, originado na intolerância por diferenças de identidade de gênero ou orientação sexual, desafios de menor importância ou urgência.

De acordo com a *International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association* (2020), atos sexuais consensuais entre pessoas do mesmo gênero ainda são ilegais em 68 estados membros das Nações Unidas; 31 estados membros

impõem barreiras legais à liberdade de expressão de orientação sexual, identidade e expressão de gênero e características sexuais (“SOGIESC”, “SOGI” ou “orientação sexual e identidade de gênero”); e 41 impõem barreiras legais ao registro ou operação de organizações da sociedade civil relacionadas à orientação sexual.

A origem e o reforço desse ódio aos indivíduos LGBTQIA+ parecem ter raízes diferentes, não apenas ancoradas em crenças religiosas, mas também nos chamados na proteção da cultura, nacionalismo antiocidental e herança colonial (HOLLEY, 2015), especialmente aquela decorrente das leis de sodomia deixadas para trás pelo domínio colonial britânico (BRUCE-JONES, 2015; HAN; O’MAHONEY, 2014; IBRAHIM, 2015). Entende-se, portanto, que o colonialismo é uma ameaça aos direitos humanos em geral, sendo a descolonização um caminho para que todos os povos usufruam de direitos básicos (DONNELLY, 2013).

Indivíduos LGBTQIA+ ainda têm acesso negado a serviços básicos e direitos sociais, sendo alvo de perseguição por parte de entidades públicas e privadas (MAKIA, 2019). Diversos estudos que concluem que indivíduos LGBTQIA+ ainda enfrentam discriminação e estigma quando tentam acessar emprego, moradia, saúde, dentre outros direitos (FLAGE, 2019; JOVANOVIĆ, 2020; SHERRIFF et al., 2019; YILMAZ; DEMIRBAŞ, 2015; YILMAZ; GÖÇMEN, 2016).

Mesmo leis não mais aplicadas, mas ainda em vigor, podem sujeitar indivíduos LGBTQIA+ à perseguição psicológica (GOODMAN, 2012). Além disso, LaViolette (2010) afirma que atos violentos contra grupos sexualmente “minorizados”, como a autora define indivíduos LGBTQIA+, muitas vezes são cometidos por particulares, não por agentes do Estado, e podem incluir atos como agressão, estupro, tortura. Esses achados, portanto, corroboram o entendimento de que as pessoas LGBTQIA+ ainda se encontram em situação de vulnerabilidade social, especialmente quando se trata de indivíduos transgênero e intersexo, quando a falta de proteção parece ainda mais grave (TOBLER, 2014).

3. Pessoas LGBTQIA+ enquanto parte de um grupo social

A Convenção Relativa aos Estatuto dos Refugiados de 1951 (“Convenção sobre Refugiados”) tem 145 signatárias e a maioria delas possui seu próprio sistema de proteção de refugiados. A própria convenção é considerada o documento mais importante sobre o direito internacional dos refugiados (STEINER, 2000) e apresenta uma versão da definição de refugiado que está desatualizada, pois compreendia apenas refugiados europeus deslocados à força durante ou após a Segunda Guerra Mundial. Após a guerra e porque outras crises mundiais criaram mais refugiados em todo o mundo, a definição foi atualizada pelo Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (“Protocolo de 1967”), ampliando a definição ao remover a limitação de tempo.

Sabendo-se que o direito internacional é orientado para a igualdade, justiça e diversidade, devido à sua dedicação ao estado de bem-estar social e à proteção

dos direitos humanos (RAMOS, 2018), a definição de refugiado foi ampliada pela Organização da Unidade Africana em 1969, para se adaptar ao ambiente e ao momento político e assim proteger certas populações, e incluir no conceito de refugiado toda pessoa que, por agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que perturbem gravemente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, seja obrigada a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou nacionalidade.

Da mesma forma, a Declaração de Cartagena de 1984 ampliou a definição de refugiado para incluir a fuga devido a violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado seriamente a ordem pública.

A perseguição LGBTQIA+, no entanto, não foi incluída nas principais motivações para a fuga abordadas pela Convenção sobre Refugiados, e em nenhuma outra convenção posterior. Mas porque esses indivíduos têm seus direitos negados, sofrem discriminação e temem severas punições criminais em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero, temendo ou enfrentando perseguição por parte do Estado, seus agentes ou particulares, posteriormente passou a ser gradualmente construída e consolidada a interpretação segundo a qual a categoria “adesão a um determinado grupo social”, conforme previsto no Artigo 1A(2) da Convenção sobre Refugiados, compreende indivíduos LGBTQIA+ , por meio de uma hermenêutica de direitos humanos da Convenção sobre Refugiados. De acordo com as diretrizes atuais do ACNUR, a filiação a um determinado grupo social é definida como

[...] um grupo de pessoas que compartilha uma característica comum além do risco de serem perseguidas, ou que são percebidas como um grupo pela sociedade. A característica será muitas vezes aquela que é inata, imutável, ou que é fundamental para a identidade, consciência ou o exercício dos direitos humanos (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2010, p. 12).

Os primeiros pedidos de refúgio baseados em orientação sexual ou identidade de gênero parecem datar da década de 1990, talvez por certa consolidação do movimento LGBTQIA+ e da demanda por direitos. A reclamação canadense de 1991 de um homem gay uruguaio com base na orientação sexual foi negada devido à falta de evidências documentais sobre o comportamento de funcionários do estado uruguaio em relação a indivíduos LGBTQIA+, mas foi seguida por várias decisões que declararam o status de refugiado dos Estados Unidos, do próprio Canadá e de alguns estados europeus, como Bélgica, França, Finlândia, Alemanha, Holanda e Reino Unido (LAVIOLETTE, 2009, 2010). Apesar do longo caminho entre a Convenção sobre Refugiados e as primeiras declarações de status de refugiado com base na orientação sexual ou identidade de gênero, não é surpresa tal transcurso de tempo, pois a formação do movimento LGBTQIA+ ainda estava em consolidação há algumas décadas. Apesar disso, a declaração da condição de

refugiado ainda era um assunto controverso, devido às especificidades dos indivíduos LGBTQIA+, como avaliação de credibilidade, fundado temor e a própria definição de perseguição. Desde a década de 1990, a literatura vem contribuindo fortemente para o desenvolvimento do tema.

Sobre o tema da perseguição, Goldberg (1993, p. 606) listou possíveis formas pelas quais indivíduos LGBTQIA+ podem ser perseguidos, como

assédio e agressão, institucionalização involuntária e “tratamentos de eletrochoque e drogas”, punição sob leis que impõem penas extremas, incluindo morte por relações sexuais consensuais de lésbicas ou gays, assassinato por esquadrões da morte paramilitares e inação do governo em resposta a agressões criminais contra lésbicas e gays.

O fundado medo de ser perseguido é contestado, devido à dificuldade de avaliá-lo em eventos da vida real, pois faltam informações mundiais e relatos sobre a perseguição LGBTQIA+ em vários países. É importante destacar, no entanto, que a discriminação contra indivíduos LGBTQIA+ por si não concederia a condição de refugiado, embora seja um elemento frequentemente presente quando se trata de perseguição deliberada a indivíduos LGBTQIA+ (WHITTAKER, 2006), que pode ser perpetrada tanto por particulares quanto por atores estatais. Goodman (2012) afirma que mesmo quando as leis nacionais que criminalizam as condutas LGBTQIA+ não são cumpridas, elas ainda podem colocar os indivíduos LGBTQIA+ em sofrimento psíquico que pode ser interpretado como um elemento decorrente da perseguição.

Mas a própria criminalização da atividade homossexual em um determinado estado também não costuma ser interpretada como perseguição, sendo necessário o uso de dados para sustentar tal alegação, que, como dito anteriormente, raramente estão à mão. O aspecto de continuidade, ou o sofrimento cumulativo que a discriminação pode causar é reforçado por Shah (2013), lembrando também que o indivíduo poderia ter sido prejudicado no futuro se não tivesse fugido, que também é o entendimento atual do ACNUR de acordo com as Diretrizes sobre Proteção Internacional Nº 1: Perseguição Relacionada ao Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (HCR/GIP/02/01).

Na questão da credibilidade, a literatura aponta que se espera que os solicitantes apresentem evidências e uma história que se adeque a características ocidentais – geralmente estereotipadas – atribuídas a indivíduos LGBTQIA+ (JUNG, 2015; MILLBANK, 2004; MURRAY, 2014) sem considerar que características e experiências vividas por alguns solicitantes de refúgio LGBTQIA+ podem ultrapassar os marcos hegemônicos pelos quais estes são analisados (LUIBHÉID, 2008). Em última análise, eles também devem satisfazer o entendimento do juízo sobre sexualidade e identidade LGBTQIA+, já que o pedido será analisado por um oficial com sua própria ideia de como uma mulher trans lésbica, uma pessoa intersexo ou uma pessoa não-binária, para ilustrar, deveria se comportar (MILLBANK, 2009).

[...] Ao testar a credibilidade da história do reclamante, oficiais de imigração e juízes geralmente assumem que todas as pessoas queer se envolvem em identificação de gênero cruzado ou que imediatamente se envolvem em uma vida pública gay na chegada ao novo país, frequentando estabelecimentos gays. Assim, assume-se que os solicitantes de refúgio queer estão “fora” de uma maneira particularmente reconhecível associada ao comercialismo e consumismo de estilo ocidental da classe média branca, e se não estiverem, sua credibilidade é considerada severamente questionável (JUNG, 2015, p. 312).

Em suma, somente aqueles que podem performar formas reconhecidas de se ser LGBTQIA+ são reconhecidos como refugiados (SABSAY, 2012), novamente marginalizando aqueles que não se limitam à autoidentificação binária (BRUCE-JONES, 2015). Além disso, mesmo que o requerente se identifique com essas características, ele ainda pode rejeitar se comportar dessa maneira devido ao medo internalizado de perseguição. Visto que viver enrustido não gera provas que possam ser usadas no pedido de refúgio, os julgadores têm de confiar em outros aspectos além da própria experiência de medo vivida pelo solicitante (MAROUF, 2008). Por isso, ter provas concretas de identidade, relacionamentos passados, prontuários, terapia hormonal, por exemplo, é relevante na hora da aplicação (LAVIOLETTE, 2014).

Durante o desenvolvimento da literatura sobre refúgio LGBTQIA+, duas decisões de refúgio, a primeira do Supremo Tribunal da Austrália, depois reforçada pelo Supremo Tribunal do Reino Unido, foram cruciais para a discussão sobre o fundado temor de abolir o requisito de discrição, ou seja, o argumento usado por alguns afirma que os solicitantes de refúgio devem esconder sua sexualidade e expressões não conformes de gênero para não serem perseguidos em seu estado (GRAY; MCDOWALL, 2013). As decisões foram criticadas por uma parte da literatura (HATHAWAY; PBOJOY, 2012), mas elogiadas por outra (GOODMAN, 2012; MILLBANK, 2009, 2012). Entre outros argumentos, Hathaway e Pobjoy afirmaram que as decisões generalizaram o perigo de ser gay (querendo significar “LGBTQIA+” ou “queer”), pois sempre poderiam dar origem a uma solicitação refúgio, sendo necessário traçar uma linha e proteger apenas as ações consideradas integrantes da orientação sexual (querendo significar “orientação sexual e identidade de gênero”) e não aquelas consideradas periféricas. Respondendo a Hathaway e Pobjoy, Millbank (2012, p. 500) afirmou que “a orientação sexual vai além da mera conduta sexual privada, e articula a importância da igualdade – tanto entre gays e heterossexuais no estado de origem quanto entre reivindicações de sexualidade e outras categorias de reclamantes”, lembrando também que as pessoas LGBTQIA+ são sigilosas sobre seus relacionamentos e identidade como resultado de uma sociedade opressora e não exatamente por escolha (MILLBANK, 2009).

Bruce-Jones (2015) relata que os corpos de alguns aplicantes são inspecionados de “maneiras viscerais” e o desejo sexual é medido por meio de estímulos visuais e eletrodos. Os requerentes de refúgio sentem que precisam prestar contas verbais

de suas relações e relacionamentos sexuais, muitas vezes fornecendo fotos e vídeos de tais momentos íntimos. Os agentes de refúgio são relatados como insensíveis e intimidadores, e haveria falta de privacidade para dar declarações sobre os motivos do pedido de refúgio. Os solicitantes de refúgio seriam frequentemente confrontados por terem filhos ou por já terem estado numa relação heterossexual.

Também é relevante e atual questionar se o refúgio LGBTQIA+ poderia ajudar o mundo a repensar a migração LGBTQIA+ e reconhecer suas raízes no colonialismo: “[...] queer, ao se recusar a reinscrever sistemas de poder que estagnam outras formas de violência sistêmica e relações coloniais” (BRUCE-JONES, 2015, p. 127). O autor afirma que como a criminalização LGBTQIA+ tem origem colonial, a comunidade internacional deve cumprir seu dever de abordar o papel que o colonialismo, especialmente a partir das leis coloniais inglesas, desempenha no panorama migratório atual (BRUCE-JONES, 2015).

Mesmo algumas das recentes legislações sobre refúgio e imigração mostram preconceitos ou evitam abordar questões de orientação sexual e identidade de gênero, usando termos desatualizados como “sexo” em vez de “gênero” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION; EUROPEAN PARLAMENT, 2013a), e exemplificando situações específicas de vulnerabilidade, mas não mencionando orientação sexual e identidade de gênero (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION; EUROPEAN PARLAMENT, 2011). Isso parece constituir um grave problema quando se trata das necessidades especiais de acolhimento que os solicitantes de refúgio LGBTQIA+ podem precisar, especialmente quando reivindicam o status de refugiado com base na orientação sexual ou identidade de gênero. Apesar de hoje ser disponibilizada informação bibliográfica sobre solicitantes de refúgio LGBTQIA+, o Gabinete Europeu de Apoio ao Refúgio (“EASO”), por exemplo, ainda não disponibiliza, segundo o seu site, formação sobre outros grupos vulneráveis que não as crianças, uma vez que o seu foco até à data seria atividades relacionadas a esse grupo vulnerável (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2022).

Todos esses documentos citados acima corroboram a necessidade de abordar sistematicamente as questões LGBTQIA+ nos espaços públicos e legislativos para que seus direitos sejam ouvidos e pensados com mais atenção e deferência.

4. Considerações do ACNUR sobre pessoas LGBTQIA+ enquanto grupo social

O ACNUR abordou diretamente a inclusão de indivíduos LGBTQIA+ como parte de um determinado grupo social pela primeira vez em 2002, 51 anos após a Convenção sobre Refugiados, pelo menos nove anos após a primeira decisão do pedido canadense de refúgio com base na orientação sexual.

Legitimando a compreensão de indivíduos LGBTQIA+ como parte de um determinado grupo social, o ACNUR publicou documentos que sugerem diretrizes a serem seguidas no trato com tais solicitantes de refúgio, a saber, as Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 1: Perseguição Relacionada ao Gênero no contexto do Artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (HCR/GIP/02/01) (“Diretrizes Nº 1”), as Diretrizes sobre Proteção Internacional Nº 2: “Adesão a um Grupo Social Particular” no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (HCR/GIP/02/02) (“Diretrizes Nº 2”), a Nota de Orientação sobre Reivindicações de Refugiado Relacionadas à Orientação Sexual e Identidade de Gênero de 2008 (“Nota de Orientação de 2008”) – posteriormente atualizada e substituída pelas Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 9: Reivindicações ao Estatuto de Refugiado com base na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero dentro do contexto do Artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (“Diretrizes Nº 9”) –, bem como o Manual de 2011 e Diretrizes sobre Procedimentos e Critérios para Determinar a Situação de Refugiado sob a Convenção de 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, posteriormente atualizado em 2019 (“Manual”) (*UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES*, 2002, 2008, 2012, 2019).

As Diretrizes Nº 1 mencionam pela primeira vez em seus itens 14-17 como a discriminação pode constituir um motivo legítimo para fugir de perseguição, bem como menciona a orientação sexual e as práticas sexuais como motivo de perseguição. Afirmam também que “as alegações de refugiados com base na orientação sexual divergente contêm um elemento de gênero” (*UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES*, 2002, p. 4), o que não é exato, mas delinea o início das estipulações nesse sentido.

As Diretrizes Nº 2 reconhecem que fazer parte de um determinado grupo social é “invocado com cada vez mais frequência nas determinações da condição de refugiado, tendo os Estados reconhecido [...] pessoas homossexuais, como constituindo um determinado grupo social para os fins da Convenção de 1951” (querendo significar “LGBTQIA+” ou “indivíduos queer”) (*UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES*, 2002, p. 2) e fornece estipulações e diretrizes que devem ser observadas para fazê-lo.

A Nota de Orientação de 2008 foi elogiada pela literatura sobre refúgio LGBTQIA+, pois foi a primeira vez que o ACNUR elaborou um documento específico e completo sobre refúgio LGBTQIA+. Afirmar que violência física e sexual, assédio, intimidação, ameaças e muito mais em um determinado nível podem ser considerados perseguição, assim como podem acontecer quando o acesso a direitos básicos como educação, saúde e judiciário é negado. Apesar disso, a Nota de Orientação de 2008 foi considerada bastante incompleta e pouco discutida com as partes interessadas antes de sua publicação. LaViolette (2010) afirma que a Nota de Orientação de 2008 não conseguiu abordar de forma correta e aprofundada a correlação existente entre

orientação sexual e identidade de gênero para fins de refúgio, questões de gênero associadas apenas às mulheres lésbicas, não conseguiu enfatizar a diferença entre discriminação e perseguição, não abordando também os tópicos de intersexo e bissexualidade, e explorando apenas brevemente a proteção do estado de nacionalidade.

A Nota de Orientação de 2008 também abordou sem maior profundidade a detenção de indivíduos LGBTQIA+. É fundamental falar sobre tal tema, pois LGBTQIA+ são particularmente mais vulneráveis dentro dos centros de detenção, pois é difícil identificar os indivíduos integrantes desse grupo social. Ainda há pouco desenvolvimento do direito internacional nessa questão, pois também há poucos dados sobre indivíduos LGBTQIA+ em centros de detenção, já que alguns preferem esconder sua identidade nesses locais. Nesses locais, os solicitantes de refúgio LGBTQIA+ podem vivenciar maior vulnerabilidade ao assédio físico e sexual, violência, abuso verbal, ameaças, isolamento social e físico, falta de acesso a serviços médicos, terapia hormonal e cuidados de saúde mental e sujeição ao confinamento solitário, sendo recomendadas outras medidas a serem adotadas em vez da detenção. A primeira decisão internacional sobre detenção LGBTQIA+ em um contexto de imigração aconteceu em 2012 pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos em *X v. Turquia*. Decidiu-se que segregar detentos LGBTQIA+ em confinamento isolado violava os direitos humanos e o acesso aos serviços dos centros de detenção.

Diferentemente das Diretrizes Nº 2, cujo objetivo era discutir a filiação a um determinado grupo social, que incluía “homossexuais” em sua interpretação do Artigo 1A(2) da Convenção sobre Refugiados, a finalidade principal das Diretrizes nº 9 é apenas para discutir e teorizar reivindicações ao status de refugiado com base na orientação sexual e identidade de gênero. O documento mostra preocupação com conteúdo, definição e uso correto de termos e expressões que caracterizam a comunidade LGBTQIA+. Por ter sido publicado em 2012, já aborda o tema de forma mais contemporânea e complementa o Manual (*UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2012*).

O Manual, como já mencionado, não menciona indivíduos LGBTQIA+ ao longo do livro, nem mesmo nos capítulos que tratam de perseguição, discriminação e pertencimento a um determinado grupo social, onde optou-se por apenas reforçar exemplos de raça, religião e nacionalidade. O Manual, no entanto, foi reeditado em 2019 com um prefácio específico mencionando esse grupo social. Tal inclusão, no entanto, apenas incorporou as Diretrizes Nº 1, 2 e 9, entre outros documentos, como anexos ao final do livro (*UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2019*).

Além da teorização completa e relatórios sobre a comunidade LGBTQIA+ e a reivindicação do status de refugiado com base na orientação sexual e identidade de gênero nas Diretrizes Nº 9, também é importante e relevante que o ACNUR reconheça a limitação inerente na definição de termos ao recomendar a adesão a um determinado grupo social a ser lido e interpretado de forma evolutiva (*UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2002*), que pode ser transportada para os termos

usados na Convenção sobre Refugiados como um todo, reforçando a abordagem dos direitos humanos à pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados.

5.O papel das políticas públicas no refúgio LGBTQIA+

Diante desse panorama de marginalização e situações de risco de vida, como estados e sociedade podem tornar o cotidiano dos indivíduos LGBTQIA+ menos arriscado e doloroso? Como continuar melhorando ou criar padrões de políticas públicas em vez de diminuir a proteção e o reconhecimento de direitos, enquanto alguns estados e outros atores políticos subsidiam a exclusão de determinados grupos de indivíduos? Quais meios os indivíduos LGBTQIA+ teriam para resistir e, ainda mais, superar a hostilidade e a repressão?

Sobre este assunto, é importante abordar a dificuldade de estabelecer e promover serviços para uma população ainda considerada doente ou perigosa por alguns (LEE, 2013). Donnelly (2013) afirma, ainda, que os estados devem agir de acordo com as diferenças entre os grupos sociais, embora o autor ache difícil apontar como isso poderia ser feito quando alguns ainda percebem os indivíduos LGBTQIA+, em suma, como menos merecedores de humanidade. Outros autores se debruçam sobre o que poderia ser feito por meio da implementação de políticas públicas, aqui entendidas como ações empreendidas para amparar grupos marginalizados nos ambientes educacional, laboral, cultural, dos quais esses grupos têm sido sistematicamente excluídos (FULLINWIDER, 2018). Bucci (2013) entende que tais políticas devem visar a modificar as estruturas que reproduzem a desigualdade, concretizando direitos e organizando as esferas econômicas e sociais, enquanto Gomes e Silva (2003) complementam esse conceito acrescentando a importância de tornar a igualdade uma realidade, não apenas um conceito jurídico, o que só é possível neutralizando todos os tipos de discriminação.

Com relação a esse assunto, a literatura está em consonância com o direito internacional, pois as convenções internacionais têm instado os estados a adotar políticas públicas, ou “medidas especiais”, para corrigir quaisquer disparidades e desigualdades por meio de medidas especiais, temporárias e progressivas (*INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION*, 1958). Isso significa que essas medidas visam garantir o gozo equitativo de direitos por grupos vulneráveis que não teriam acesso a esses direitos e deixariam de existir quando seus objetivos fossem alcançados. A literatura também fala em “ação positiva do estado”, pois os estados têm a obrigação de trazer equidade aos seus cidadãos e proteger seus direitos e liberdades, mesmo quando tais direitos são ameaçados por um particular (BAYEFISKY, 2016). Bell (2003), no entanto, lamenta que a ação positiva do estado continue sendo um passo complementar, embora devam andar de mãos dadas com a legislação antidiscriminação. Piovesan (2008, 2018) reforça que a simples proibição de determinadas condutas também não é suficiente para garantir e criar igualdade real para grupos

marginalizados, que depende da ação coordenada de implantação de tais políticas ao mesmo tempo em que proíbe a exclusão.

Abordando especificamente as políticas públicas para pessoas LGBTQIA+, Bondarenko (2014) entende que elas ainda não estão tão bem desenvolvidas quanto as ações baseadas na etnia, que vêm sendo discutidas nos últimos 30 anos. Apesar de limitadas em abrangência e alcance, as políticas para indivíduos LGBTQIA+ ainda são difíceis de serem implementadas, pois a opinião pública em relação às questões LGBTQIA+ oscila. Estão disponíveis, portanto, apenas em determinadas jurisdições, geralmente dentro de um escopo mais amplo de políticas de inclusão (BONDARENKO, 2014).

Vários estudos sobre ações afirmativas focam especificamente em ações de educação e emprego. A literatura entende que essas políticas criariam modelos para toda a comunidade onde essas ações serão implementadas (DAVIS, 2017). Em relação à educação, estudo aponta que a implementação de ações afirmativas pode aumentar em até 1,2 anos a mais de escolaridade para alunos de um grupo marginalizado (KHANNA, 2020). Eles também podem aumentar a diversidade do corpo discente quando desenvolvidos em faculdades e universidades (BROWN JUNIOR, 2015). Com relação ao emprego e indivíduos LGBTQIA+, por sua vez, sugere-se que as políticas públicas sejam focadas na criação de uma legislação inclusiva de não discriminação (REED, 2013); implementação de políticas de benefícios de parceria doméstica, licenças médicas e familiares equitativas, benefícios de seguro de saúde inclusivos, criação de políticas de afirmação de gênero e disseminação de políticas de oportunidades iguais de emprego (NELSON, 2012).

Além da importância de ações afirmativas para mitigar os efeitos da exclusão e marginalização, a literatura também aponta outros meios para promover mudanças na sociedade. Donnelly (2013) supõe que enfatizar o sofrimento dos indivíduos LGBTQIA+ pode ajudar a mobilizar a mudança social e a tolerância. Borrillo (2010) corrobora esse entendimento, afirmando que os primeiros passos para promover a mudança devem estar focados em mostrar o quão desagradável é discriminar sua orientação sexual, identidade de gênero ou etnia, por exemplo. O processo pedagógico deve abranger escolas e profissionais como médicos, juízes, policiais, uma vez que essas profissões têm lidado de perto com a repressão LGBTQIA+. Em seguida, o estado deve prever leis criminais para abordar especificamente a violência e a discriminação LGBTQIA+ e desencorajar esses delitos (BORRILLO, 2010).

Outra forma de promover a mudança seria interpretar documentos antigos de forma diferente, facilitando assim a mudança social. A interpretação de “sexo” em diversos instrumentos como se “orientação sexual e identidade de gênero” fosse, por exemplo, poderia gerar um efeito positivo nos níveis domésticos de jurisdição, embora dependa de vontade política e, além disso, a maioria dos órgãos internacionais não está autorizada a fazer interpretações autoritárias (DONNELLY, 2013). Parecer semelhante foi dado pela Comissão de Assuntos Jurídicos e Direitos Humanos da

Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, que em seu Parecer N° 12197 sugeriu que “gênero” fosse incorporado como a terminologia correta em documentos oficiais (*PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE*, 2010).

Foucault (1978, p. 5), por sua vez, vê a repressão fundamentalmente ligada ao poder, ao saber e à sexualidade, entendendo assim que a sociedade não vai se libertar dela sem “uma transgressão das leis, um levantamento das proibições, uma irrupção de discurso [...] e toda uma nova economia nos mecanismos de poder será necessária”. Em relação ao ambiente adequado em que a sociedade deve concentrar seus esforços para promover a mudança cultural, Beger (2000) acredita que a esfera jurídica oferece uma perspectiva melhor do que a política, pois esta ainda é predominantemente voltada para a heterossexualidade. A esfera jurídica seria importante para a constituição, regulação e consolidação da sexualidade, influenciando a igualdade e a justiça social, como “[...] um campo de batalha em que se lutam por espaços identitários socialmente inteligíveis e pela diversidade humana e, assim, também criados, cimentados, alterados e reinstitucionalizados” (BEGER, 2000, p. 265).

E por último, mas não menos importante, é relevante reconhecer o papel que os acadêmicos e a academia como um todo, bem como os movimentos de liberdade sexual, decolonial, queer e antirracista desempenham na promoção de mudanças culturais, implementação e desenvolvimento de políticas para grupos marginalizados (SWEETAPPLE, 2018).

Conclusões

A ocorrência mundial de violência contra pessoas LGBTQIA+ todos os dias é maior do que se imagina suportável, pois a percepção da sociedade em relação às pessoas LGBTQIA+ faz com que os índices de violência contra tal população sejam altos; altos e não-raro invisibilizados, exceto por indicadores de ocorrências de agressão física formalmente reportada.

Num plano geral, mais de 100 milhões de pessoas ao redor do mundo estariam vivendo longe de seus lares devido a conflitos e crises humanitárias ocorrendo ao entorno do planeta.

As agendas LGBTQIA+ e refúgio se interconectam quando os solicitantes de refúgio e refugiados LGBTQIA+ têm seus direitos negados, são maltratados e muito especialmente quando têm seus direitos violados ao longo do processo de refúgio. Desde que os primeiros pedidos de refúgio LGBTQIA+ aconteceram na década de 1990, o tema ainda não vem sendo satisfatoriamente debatido. Embora os estados venham criando normas e programas destinados a atingir essa população, algumas dessas iniciativas parecem não atingir as realidades locais e as lacunas persistentes dificultam a capacidade dos solicitantes de refúgio e refugiados LGBTQIA+ de usufruir plenamente de seus direitos.

Nesse cenário de escassa literatura sobre o assunto, é importante reconhecer e fomentar o papel que a academia desempenha na discussão e conscientização das políticas e serviços prestados por estados e organizações; além do papel das próprias políticas públicas para mitigar os efeitos de tamanha exclusão e invisibilidade, especialmente quando analisadas as discussões interseccionais suscitadas pelo tema.

É nesse contexto que se pretende encorajar a observação desse tema, procurando criar uma percepção mais refinada sobre a existência de debates e proposições interseccionais e sobre a vulnerabilidade dos solicitantes de refúgio e refugiados LGBTQIA+. Por outro lado, lembrar da importância do papel que os Estados nacionais têm – ou deveriam ter – na promoção da inclusão social de forma contínua e cotidiana.

Referências Bibliográficas

- BAYEFSKY, A. F. The principle of equality or non-discrimination in international law. In: FARRIOR, S. (Ed.). *Equality and non-discrimination under international law. The library of essays on international human rights*. London: Routledge, 2016. v. 2, p. 71–104.
- BEGER, N. J. Queer readings of Europe: gender identity, sexual orientation and the (im)potency of rights politics at the European Court of Justice. *Social & Legal Studies*, v. 9, n. 2, p. 249–270, 2000.
- BELL, M. The right to equality and non-discrimination. In: HERVEY, T. K.; KENNER, J. (Eds.). *Economic and social rights under the EU Charter of Fundamental Rights: a legal perspective*. Oxford: Hart Publishing, 2003. p. 91–110.
- BONDARENKO, A. Between a rock and a hard place: why rational basis scrutiny for LGBT classifications is incompatible with opposition to LGBT affirmative action. *Brooklyn Law Review*, v. 79, n. 4, p. 1703–1743, 2014.
- BORRILLO, D. *Homofobia: história e crítica de um preconceito*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.
- BROWN JUNIOR, H. C. A crowded room or the perfect fit? Exploring affirmative action treatment in college and university admissions for self-identified LGBT individuals. *William & Mary Journal of Women and the Law*, v. 21, n. 3, p. 603–667, 2015.
- BRUCE-JONES, E. Death Zones, Comfort Zones: Queering the Refugee Question. *International Journal on Minority and Group Rights*, v. 22, n. 1, p. 101–127, 2015.
- BUCCI, M. P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION; EUROPEAN PARLIAMENT. *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on*

standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>>. Acesso em: 25 Ago. 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION; EUROPEAN PARLIAMENT. *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).* Disponível em: <<https://bit.ly/3ueup24>>. Acesso em: 25 Ago. 2022.

COWIE, S. Violent deaths of LGBT people in Brazil hit all-time high. *The Guardian*, 22 Jan. 2018.

DAVIS, G. K. Creating a roadmap to a LGBTQ affirmative action scheme: an article on parallel histories, the diversity rationale, and escaping strict scrutiny. *National Black Law Journal*, v. 26, n. 1, p. 43–84, 2017.

DONNELLY, J. *Universal human rights in theory and practice*. 3. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. *Vulnerable Groups*. 2022. Disponível em: <<https://www.easo.europa.eu/asylum-support-training/vulnerable-groups>>. Acesso em: 25 Ago. 2022.

FERREIRA, N. *Questionnaire European Research Project Fleeing Homophobia, seeking safety in Europe - Best practices on the (legal) position of LGBT asylum seekers in the EU member states*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 2011.

FLAGE, A. Discrimination against gays and lesbians in hiring decisions: a meta-analysis. *International Journal of Manpower*, v. 41, n. 6, p. 671–691, 2019.

FREITAS JÚNIOR, A. R.; BOUCINHAS FILHO, J. C.; TORRES, D. B. *Migração, trabalho e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2017.

FULLINWIDER, R. Affirmative Action. In: ZALTA, E. N. (Ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Palo Alto: Stanford University Press, 2018.

GAMMELTOFT-HANSEN, T. *Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

GOLDBERG, S. B. Give me liberty or give me death: political asylum and the global persecution of lesbians and gay men. *Cornell International Law Journal*, v. 26, n. 3, p. 605–623, 1993.

GOMES, J. B. B.; SILVA, F. D. L. As ações afirmativas e o processo de implementação da igualdade efetiva. *Cadernos do Centro de Estudos Judiciários*, v. 24, p. 86–153, 2003.

- GOODMAN, R. Asylum and the concealment of sexual orientation: where not to draw the line. *New York University Journal of International Law and Politics*, v. 44, n. 2, p. 407–446, 2012.
- GRAY, A.; MCDOWALL, A. LGBT refugee protection in the UK: from discretion to belief? *Oxford Forced Migration Review*, n. 42, p. 22–25, 2013.
- HAN, E.; O'MAHONEY, J. British colonialism and the criminalization of homosexuality. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 27, n. 2, p. 268–288, 2014.
- HATHAWAY, J.; POBJOY, J. Queer cases make bad law. *New York University Journal of International Law and Politics*, v. 44, n. 2, p. 315–389, 2012.
- HOLLEY, E. International anti-LGBT legislation: how nationalistic cultural warfare supports political motivations. *Tulane Journal of Law and Sexuality*, v. 24, p. 179–202, 2015.
- IBRAHIM, A. LGBT rights in Africa and the discursive role of international human rights law. *African Human Rights Law Journal*, v. 15, n. 2, p. 263–281, 2015.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Convention C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)*. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111>. Acesso em: 14 Set. 2022.
- INTERNATIONAL LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS AND INTERSEX ASSOCIATION. *State-sponsored homophobia*. Geneva: ILGA, 2020.
- JOVANOVIĆ, M. Лгбт особе у србији: између формалног прихватања и неформалног одбацивања. *Тm-Technisches Messen*, v. XLIV, n. 1, p. 139–157, 2020.
- JUNG, M. Logics of Citizenship and Violence of Rights: The Queer Migrant Body and the Asylum System. *Birkbeck Law Review*, v. 3, n. 2, p. 305–335, 2015.
- KHANNA, G. Does affirmative action incentivize schooling? Evidence from India. *The Review of Economics and Statistics*, v. 102, n. 2, p. 219–233, 2020.
- LAVIOLETTE, N. 'UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity': a Critical Commentary. *International Journal of Refugee Law*, v. 22, n. 2, p. 173–208, 2010.
- LAVIOLETTE, N. Independent human rights documentation and sexual minorities: an ongoing challenge for the Canadian refugee determination process. *The International Journal of Human Rights*, v. 13, n. 2, p. 437–476, 2009.
- LAVIOLETTE, N. Sexual orientation, gender identity and the refugee determination process in Canada. *Journal of Research in Gender Studies*, v. 4, n. 2, p. 68–123, 2014.

- LEE, M. G. Between Stonewall and AIDS: initial efforts to establish gay and lesbian social services. *Journal of Sociology and Social Welfare*, v. 40, n. 3, p. 163–186, 2013.
- LUIBHÉID, E. Queer/migration: an unruly body of scholarship. *GLQ: A Journal of Lesbian and Gay Studies*, v. 14, n. 2–3, p. 169–190, 2008.
- MAKIA, D. To be gay and African: addressing the gross human rights violations of homosexuals in Cameroon and Uganda, and legislative remedies for their mistreatment. *William & Mary Journal of Race, Gender, and Social Justice*, v. 25, n. 3, p. 681–708, 2019.
- MAROUF, F. E. The emerging importance of social visibility in defining a particular social group and its potential impact on asylum claims related to sexual orientation and gender. *Yale Law & Policy Review*, v. 27, n. 1, p. 47–106, 2008.
- MILLBANK, J. From discretion to disbelief: recent trends in refugee determinations on the basis of sexual orientation in Australia and the United Kingdom. *International Journal of Human Rights*, v. 13, n. 2, p. 391–414, 2009.
- MILLBANK, J. Gender, Sex and Visibility in Refugee Claims on the Basis of Sexual Orientation. *Georgetown Immigration Law Journal*, v. 18, n. 1, p. 71–110, 2004.
- MILLBANK, J. The right of lesbians and gay men to live freely, openly, and on equal terms is not bad law: a reply to Hathaway and Pobjoy. *New York University Journal of International Law and Politics*, v. 44, n. 2, p. 497–528, 2012.
- NELSON, R. H. Affirmative action for LGBT applicants and employees: a proposed regulatory scheme. *Hofstra Labor and Employment Law Journal*, v. 30, n. 1, p. 179–217, 2012.
- PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE. *Recommendation 1915 (2010) - Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity*. Disponível em: <<https://bit.ly/3HgVTvZ>>. Acesso em: 8 Ago. 2022.
- PIOVESAN, F. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Estudos Feministas*, v. 16, n. 3, p. 887–896, 2008.
- PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- RAMOS, A. C. *Curso de direito internacional privado*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- RAMOS, A. C. *Curso de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- REED, A. A Pro-Trans Argument for a Transexclusive Employment Non-Discrimination Act. *American Business Law Journal*, v. 50, n. 4, p. 835–874, 2013.

- SABSAY, L. The emergence of the other sexual citizen: orientalism and the modernisation of sexuality. *Citizenship Studies*, v. 16, n. 5, p. 605–611, 2012.
- SHAH, B. LGBT Identity in immigration. *Columbia Human Rights Law Review*, n. 45, p. 100–215, 2013.
- SHERRIFF, N. et al. Co-producing knowledge of lesbian, gay, bisexual, trans and intersex (LGBTI) health-care inequalities via rapid reviews of grey literature in 27 EU Member States. *Health Expectations*, v. 22, n. 4, p. 688–700, 2019.
- STEINER, N. *Arguing about asylum: the complexity of refugee debates in Europe*. New York: St. Martin's Press, 2000.
- SWEETAPPLE, C. (Ed.). *The queer intersectional in contemporary Germany: essays on racism, capitalism and sexual politics*. 1. ed. Gießen: Psychosozial-Verlag, 2018.
- TABAK, S.; LEVITAN, R. LGBTI migrants in immigration detention: a global perspective. *Harvard Journal of Law and Gender*, v. 37, n. 1, p. 1–45, 2014.
- TOBLER, C. Equality and non-discrimination under the ECHR and EU Law: a comparison focusing on discrimination against LGBTI persons. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, v. 74, p. 521–561, 2014.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Convention and protocol relating to the status of refugees*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2010.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends: Forced Displacement 2019*. Copenhagen: UNHCR Global Data Service, 2020. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refugee-statistics>>. Acesso em: 19 Set. 2022.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/01)*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/3d58ddef4/guidelines-international-protection-1-gender-related-persecution-context.html>>. Acesso em: 23 Ago. 2022.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/02)*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/3d58de2da/guidelines-international-protection-2-membership-particular-social-group.html>>. Acesso em: 15 Set. 2020.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation*

and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/509136ca9.pdf>>. Acesso em: 14 Set. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection*. Geneva: UNHCR, 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/uk/lgbti-claims.html>>. Acesso em: 14 Set. 2022.

UPPALAPATI, E. A. et al. International regulation of sexual orientation, gender identity and sexual anatomy. *Georgetown Journal of Gender and the Law*, v. 18, n. 3, p. 635–710, 2017.

WHITTAKER, D. J. *Asylum seekers and refugees in the contemporary world*. London: Routledge, 2006.

YILMAZ, V.; DEMIRBAŞ, H. B. Türkiye büyük millet meclisi'nde lezbiyen, gey, biseksüel ve trans (LGBT) hakları gündeminin ortaya çıkışı ve gelişimi: 2008-2014. *Alternative Politics*, v. 7, n. 2, p. 230–256, 2015.

YILMAZ, V.; GÖÇMEN, İ. Denied citizens of Turkey: experiences of discrimination among LGBT individuals in employment, housing and health care. *Gender, Work & Organization*, v. 23, n. 5, p. 470–488, 2016.

ZANIN, H. Discussions on social rights: access to work and public policies for sexual and gender minorities. *Revista do Curso de Direito Unifor*, v. 10, n. 1, p. 46–58, 2019.

ZAUN, N. *EU asylum policies: the power of strong regulating states*. Cham: Springer, 2017.

A MARGINALIDADE DA LEI DO REFÚGIO NO DEBATE PÚBLICO LOCAL SOBRE A CRISE DE DESLOCADOS VENEZUELANOS EM RORAIMA

Fernando César Costa Xavier

Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Doutorando em Direito e Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Associado do Instituto de Ciências Jurídicas e Professor Colaborador no Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Professor Associado do Curso de Direito Professor Permanente no Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima (JERR). Coordenador do Projeto de Pesquisa "Direitos Fundamentais, Constitucionalismo e a Migração Venezuelana".

Introdução

O estado de Roraima segue sendo, no Brasil, o epicentro da crise de deslocados vindos da Venezuela. Nenhuma outra parte do território nacional sentiu com tanta intensidade o impacto multidimensional causado pelo fluxo massivo de venezuelanos que começou a cruzar a fronteira na última década. De Roraima que foi enviada para o Comitê Nacional dos Refugiados (CONARE) uma quantidade enorme de

solicitações de refúgio, e foi lá que se instalou, ainda em junho de 2017, um escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

À vista das circunstâncias, poderia soar estranho que, justamente em Roraima, a Lei do Refúgio brasileira (Lei 9.474/1997), que agora completa 25 anos, foi notadamente ignorada no debate público local, inclusive entre especialistas e *stakeholders* que continuam discutindo a condição dos deslocados venezuelanos³⁸. Ao invés dela, o debate muitas vezes fez alusão ora à Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 – cujos mecanismos de implementação deveriam ser regulamentados, em âmbito nacional, pela Lei do Refúgio –, ora à Declaração de Cartagena, de 1984.

Na maior parte dos casos, no entanto, essa Lei foi totalmente eclipsada por uma outra legislação que entrou em vigor justamente quando Roraima se encontrava nos momentos mais críticos, em termos de implementação de direitos e garantias, da chegada de venezuelanos: a Lei de Migração (Lei 13.445/2017).

Este texto argumenta que a edição da Lei de Migração, com sua contemporaneidade, influenciou decisivamente para que a visão local passasse a conceber os venezuelanos, durante os primeiros e mais difíceis anos da crise de deslocados, como *migrantes*. E ainda que organizações internacionais e entidades não-governamentais tenham insistido que se tratavam, em verdade, de *refugiados*, elas contribuíram para promover instrumentos normativos internacionais (*hard law* e *soft law*) sobre a matéria. Assim, seja porque se pensava que a crise fosse de migrantes, ou ainda porque, mesmo sendo de refugiados, ela deveria ser enfrentada com fundamento em normas do direito internacional, a Lei do Refúgio foi relegada a um plano marginal.

É possível que parte do panorama aqui construído seja apenas o resultado de impressões subjetivas. Mesmo que assim seja, esta é a melhor oportunidade de compartilhá-las e submetê-las à crítica. A observação assistemática com foco para os primeiros anos em que os fluxos de venezuelanos chegaram a Roraima (2016-2018) poderia ser definida como o procedimento metodológico que embasa a parte principal do texto. Algumas fontes bibliográficas são usadas nas partes secundárias.

1. O debate público local e suas questões

O “debate público local” referido neste texto corresponderia ao conjunto de reuniões, encontros, conferências, congressos, fóruns, simpósios e outros formatos dialógicos realizados em Roraima a partir de 2016, cujo objetivo principal seria, em linhas gerais, discutir os impactos e buscar soluções para os vários desafios trazidos com a chegada irrefreada de venezuelanos ao estado mais setentrional do Brasil.

38 A discussão principal do texto diz respeito à condição jurídica dos venezuelanos, em especial durante os primeiros anos do fluxo (2016-2018). Para não adiantar a sua posição neste particular, o autor utiliza a expressão mais genérica “deslocados”, que abrangeria tanto “migrantes” quanto “refugiados”.

Esses eventos foram organizados e contaram com a participação dos mais diversos atores, entre professores universitários, servidores militares (Forças Armadas, policiais e bombeiros), agências internacionais, entidades da sociedade civil organizada nacionais e internacionais, assessores técnicos dos governos federal e estadual e das prefeituras, magistrados, membros do Ministério Público, comissões de advogados, e membros dos mais diversos segmentos da comunidade venezuelana, incluindo indígenas.

Uma parte significativa do debate público ocorreu dentro das universidades e envolveu, além de acadêmicos ativistas de direitos humanos, pesquisadores especialistas em estudos migratórios e em direito internacional. Estes, em especial, eram chamados a participar de discussões mais técnicas, nas quais o uso de definições e conceitos poderiam ter implicações relevantes nos campos legal ou político.

2. Migrantes ou refugiados?

No debate público instaurado em Roraima, os termos que se foram se sedimentando para fazer alusão aos fenômenos sociais que o estado foi percebendo e com os quais teve que lidar de algum modo foram, ao menos nos primeiros anos (2016-2018), “migração”, “migrantes”, “crise migratória³⁹” etc. Desde o princípio, o debate acadêmico influenciou em alguma medida na percepção dos fatos e nas nomenclaturas que conviriam para descrevê-los.

Em 09 de dezembro de 2016, no mesmo dia em que uma decisão liminar da Justiça Federal impediu a deportação de dezenas de indígenas venezuelanos da etnia Warao, a Universidade Federal de Roraima (UFRR) promoveu um dos primeiros eventos sobre a temática, intitulado “Migração e Cidadania”, com representantes da própria Universidade, de outras Instituições de Ensino Superior, da Igreja Católica (Diocese de Roraima), da Polícia Federal e do Corpo de Bombeiros.

Nas salas de aula do curso de direito da UFRR, os termos “migração” e “migrantes” passaram a ser problematizados quando, em 2017, instalaram-se, no próprio *campus* universitário, primeiro um escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e, dois meses depois, um outro da Organização Internacional para as Migrações (OIM) (XAVIER, 2020). A presença desses dois organismos internacionais, para lidarem ambos com o mesmo fato, refletia um debate de ideias: a massa de venezuelanos em Roraima era de migrantes ou de refugiados?

39 Muitos estudiosos associados à perspectiva teórica da migração de crise evitam empregar o termo “crise” para as migrações, sob a alegação de que elas são o produto de crises (econômicas, políticas etc.), e não produtoras delas. Neste texto, contudo, levo em conta que o debate público por vezes se referiu a uma “crise migratória”, e por esta razão utilizo o termo em um sentido bem específico, quer dizer, para diferenciar entre migrações que recebem a atenção pública e as que não recebem. Entendo que o aspecto considerado “crítico” de um processo migratório, o qual envolve não apenas critérios quantitativos mas também qualitativos, é o que mobiliza a atenção pública e faz com que os formuladores de políticas públicas se preocupem com ele; o aspecto de “crise”, nessa concepção ligada à formulação de políticas, dá visibilidade às migrações.

Quem teria mais trabalho para prestar ali, o ACNUR ou a OIM? De certo modo, essas agências rivalizavam nos discursos extraoficiais e concorriam entre si na medida em que ofereciam os seus serviços humanitários ao mesmo público basicamente. Uma certa competitividade chegou a ser visível em algumas ocasiões do debate público.

A dúvida sobre a condição jurídica dos venezuelanos se desdobrava também nos pedidos que eles faziam tão logo cruzavam a fronteira terrestre entre Santa Elena de Uairén, na Venezuela, e Pacaraima, no Brasil. A maioria, no primeiro momento, optou por fazer solicitação de refúgio, por uma razão simples e prática: não há custos para isso⁴⁰. Além do mais, tão logo formalizada, a solicitação de refúgio confere ao estrangeiro solicitante a garantia de permanência – com possibilidade de cadastro como pessoa física e autorização para trabalhar – até pelo menos o seu julgamento pelo Comitê Nacional de Refugiados (CONARE).

Entretanto, sem dúvidas, a isenção de taxas foi determinante para que os venezuelanos optassem por solicitação de refúgio e não por um outro pedido que parecia muito mais adequado à sua situação: o de residência temporária. Este outro pedido, porque tinha custos, não era atraente aos que atravessavam a linha fronteira. Como era de se esperar, o movimento transfronteiriço era formado por pessoas majoritariamente carentes.

Por isso, nos anos de 2016 e 2017, as taxas de solicitações de refúgio foram insufladas não porque os venezuelanos que cruzavam a fronteira de fato, àquela época, já se enquadrassem nas hipóteses legais de refúgio⁴¹, mas sim porque a eles não havia, de fato, outra possibilidade financeiramente viável de ingresso e permanência regulares. O Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União em Roraima perceberam essa distorção entre o perfil dos deslocados e as solicitações que eles encaminhavam, e, no início de julho de 2017, decidiram ajuizar uma ação civil pública requerendo a dispensa de pagamento das taxas que eram cobradas (de R\$ 311,22 por pessoa), mesmo aos imigrantes carentes, para a concessão da residência temporária (MARTINO; MOREIRA, 2020). Dali a poucas semanas, a Justiça Federal

40 A solicitação de refúgio como “estratégia migratória” dos migrantes venezuelanos em Roraima foi muito bem evidenciada por Bernardo Adame Abrahão em sua dissertação de mestrado, cf.: ABRAHÃO, Bernardo A. *Solicitação de refúgio como estratégia migratória dos venezuelanos em Roraima nos anos de 2014 a 2017*. 2019. 136f. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2019.

41 Nos termos do art. 1º da Lei do Refúgio,

“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 acoger-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”.

deferiu o pedido e determinou a dispensa do pagamento. Pedidos de residência temporária começaram a aparecer com mais frequência.

No entanto, havia sido já estabelecida uma tendência, por parte dos migrantes recém-chegados, segundo a qual a solicitação de refúgio seria a melhor opção em qualquer caso. Essa tendência, alimentada pelas informações que corriam nas redes formadas entre os que estavam no Brasil e os que planejavam vir para cá, não pôde ser modificada desde logo pela decisão da Justiça Federal, que igualou as solicitações de refúgio e de residência temporária em termos de gratuidade mas não em termos de representação simbólica. A percepção dos migrantes, ao tempo em que sobrelevava o instituto do refúgio, acabou sobrecarregando o CONARE, que foi inundado por solicitações.

No debate público daqueles anos que antecederam a instalação da Operação Acolhida em Roraima, os venezuelanos seguiam sendo chamados de “migrantes” – e até hoje o seguem, sendo esta uma outra tendência. Os acadêmicos apostavam que as milhares de solicitações encaminhadas ao CONARE desde Roraima, seriam inevitavelmente indeferidas em sua maioria, porque, à vista do art. 1º, I, da Lei do Refúgio, os solicitantes, em sua imensa maioria, não lograriam comprovar que sofriam “fundados temores de perseguição” na Venezuela. Além disso, não havia sinais à época de que o CONARE fosse reconhecer, na crise por que o país passava, uma “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

Dos atores relevantes no debate público em Roraima, seguindo a tendência dos acadêmicos, a maioria deles tratava e chamava os venezuelanos como os trabalhadores migrantes que eles eram. Não se falava em “refugiados”, menos ainda se fazia referência à Lei do Refúgio. Na verdade, em 2017, o debate foi dominado pela entrada em vigor da Lei 13.445 – a Lei de Migração.

Como vozes isoladas, o ACNUR e algumas poucas ONGs mantinham que as soluções para a questão de deslocados deveriam ser pensadas levando-se em conta que se tratava de uma crise de refugiados. Com o início da Operação Acolhida, em fevereiro de 2018, os termos “refúgio” e “refugiados” começaram a ganhar força, principalmente porque os abrigos que começaram a ser montados e espalhados por Boa Vista eram denominados oficialmente de “abrigos de refugiados”. E, depois de 2019, não apenas porque o CONARE começou a deferir as solicitações de refúgio por considerar que havia na Venezuela graves e generalizadas violações de direitos humanos, mas também porque observadores independentes comprovavam documentalmente essas violações, os acadêmicos locais aceitaram de uma vez que o caso era realmente de refúgio.

3. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, Declaração de Cartagena ou Lei do Refúgio?

No direito internacional, a norma mais importante sobre os direitos dos refugiados continua sendo a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951⁴². Há, contudo, quem refira que, passadas tantas décadas desde sua entrada em vigor, as limitações da Convenção frente aos desafios da atualidade seriam incontornáveis, dentre elas, principalmente, o próprio conceito estreito de refugiado (NOGUEIRA; KROHLING, 2018).

No texto original da Convenção, o estatuto de “refugiado” deveria ser reconhecido tão somente para *europæus* perseguidos “por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” (art. 1º, A.2). Embora essa cláusula geográfica, que restringia o refúgio aos europeus, tenha sido revogada em 1967 pelo Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, ainda assim o termo “refugiado” ainda permaneceu semanticamente dependente da suposição de uma *perseguição* compreendida.

Um conceito mais incluyente veio apenas no início dos anos 80 com a famosa Declaração de Cartagena. Elaborada no contexto de um colóquio realizado em novembro de 1984, na Colômbia, “como reação à resposta inadequada da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a crise da América Central e Sul” (SALLES; LEOMIL; SILVA, 2019, p. 2), a Declaração levou em consideração a experiência interamericana adquirida, bem como a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH), para propor uma definição de refugiado mais condizente com o drama dos deslocados forçados da região. Conforme a famosa Terceira Conclusão adotada pelo Colóquio,

*[...] 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 (destaquei) (ACNUR, 1984).*

Desde então, a Declaração passou a ser um dos principais instrumentos enaltecidos pelo ACNUR. A propósito, tão pronto chegou a Roraima, o órgão destacou a importância dela para o reconhecimento da condição de refugiados dos venezuelanos.

Em julho de 2019, em sua página na internet, o ACNUR parabenizou o Brasil “por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena” (ACNUR, 2019). O que estava sendo parabenizado, mais precisamente, era a Nota Técnica nº 3/2019 do CONARE, que, ao fazer Estudo do País de Origem (EPO) sobre a Venezuela, ressaltava o seguinte:

42 Adotada pelo Brasil por meio do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

1.1. Este relatório analisa a situação institucional e fática da Venezuela, à luz dos direitos humanos, por meio da pesquisa detalhada de Estudo de País de Origem – EPO, e trata de análise, reconhecimento e aplicabilidade de Grave e Generalizada Violações de Direitos Humanos, conforme estabelecido no âmbito do inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474, de julho de 1997.

1.2. **O espírito do disposto no inciso III do art. 1º da citada Lei foi inspirado na Declaração de Cartagena**, documento que conclamou aos países a necessidade de estender a condição de refugiado às pessoas que deixaram seus países de origem porque a vida, a segurança ou a liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (destaquei) (BRASIL, 2019).

Ocorre que, se de um lado a Declaração era mais avançada em sua abordagem conceitual que a Convenção e o Protocolo, e também um modelo para a Lei de Refúgio, de outro não lado, diferentemente deles (Convenção, Protocolo e Lei), era um documento *não vinculante*, isto é, um mero instrumento de *soft law*. A importância destacada que era dada a um instrumento meramente recomendatório⁴³ não passava despercebida a interlocutores mais atentos a questões técnicas (juristas internacionalistas). Quando confrontados com opiniões no sentido de que a Declaração de Cartagena teria natureza de *soft law*, e que por isso conviria realçar, em vez dela, a Lei de Refúgio, os representantes do ACNUR alegavam que era preciso dar mais notabilidade àquela do que a esta.

Entretanto, a Lei de Refúgio, ela própria, mantinha-se como uma ilustre desconhecida, sendo pouquíssimo citada no debate público mesmo entre aqueles que simpaticizavam com o uso do termo “refugiado”. Para o estreito círculo interagências (ONU e seus órgãos, e OIM), o instrumento que convinha prestigiar era a Declaração, afinal de contas, ela havia inspirado a parte mais importante da Lei 9.474/1997. Desse modo, a citação da Declaração de Cartagena na Nota Técnica nº 3/2019 do CONARE foi suficiente para afastar qualquer receio quanto à sua falta de vinculatividade. Embora tenham razão aqueles que defendem que a Lei do Refúgio poderia e deveria ser usada como justificativa para a formulação de políticas de acolhimento aos venezuelanos (BRITO; BORGES, 2020), o fato é que, em Roraima, ela não o foi.

Entre os venezuelanos que foram tomando consciência de seus direitos, é possível afirmar – com base na técnica da observação participante, acumulada por

43 André de Carvalho Ramos (2016) considera que a Declaração de Cartagena não seria mais um mero instrumento de *soft law*, mas teria adquirido o status de norma costumeira regional, sendo, portanto, vinculante (pelo menos na América Latina). É difícil defender esse ponto de vista no caso venezuelano, pelo simples fato de que os Estados (inclusive o Brasil) não parecem ter convicção de que estejam necessariamente obrigados a segui-la (opinio juris sive necessitatis) nesse caso; a opinio juris, como se sabe, é um requisito indispensável para a formação costume internacional, mesmo o regional. Isso, a propósito, explica por que um Estado adotar os termos da Declaração é ainda motivo de comemoração.

diversos meses em ciclos de orientações jurídicas junto a comunidades venezuelanas abrigadas – que dentre os, por assim dizer, “recursos retóricos” que aqueles foram utilizando para construir uma autorrepresentação de si mesmos como cidadãos e sujeitos de direitos básicos, a “Lei de Refúgio” ou “Lei 9.474/1997” não era referenciada em nenhum momento – pelo menos entre os anos de 2018 e 2019. Os que viviam em abrigos de *refugiados* ignoravam que o Brasil tenha uma lei específica para *refugiados*, e que, inclusive, seja o art. 7º dessa lei que assegura que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”. Muitos intuía que era a Lei de Migração, da qual ouviam falar cada vez mais, que conferiam direitos a eles e a outros estrangeiros.

4. A ubiquidade da Lei de Migração

Não há dúvidas de que a Lei de Migração orientou todo o debate sobre a crise migratória em Roraima, mesmo antes de sua entrada em vigor, nos meses em que ainda estava em *vacatio legis* (entre maio e novembro de 2017). Este período coincidiu com os momentos mais tensos da migração, quando a xenofobia já se mostrava uma realidade social.

Havia grande expectativa sobre o modo com que as autoridades estaduais e federais responderiam às demandas dos migrantes, principalmente se tomariam a Lei de Migração em consideração ou não. Mesmo em âmbito nacional, a aplicação da nova lei parecia ter como destinatários preferenciais os venezuelanos no extremo norte do Brasil.

No plano local, as pessoas contrárias à integração dos venezuelanos e a políticas assistenciais para eles faziam do combate à Lei uma bandeira. Nas eleições presidenciais de 2018, empolgados com a força política que exibiam os candidatos da direita radical, muitos eleitores pediam nas redes sociais a “revogação” da Lei de Migração. A Lei do Refúgio, embora necessária, permanecia encoberta, inclusive porque a impressão era que a Lei de Migração havia trazido “um tratamento mais digno e humanitário aos migrantes que vivem no Brasil, englobando também uma proteção maior aos indivíduos em risco humanitário, como os refugiados” (OLIVEIRA; SOUZA, 2019, p. 76).

Também recebeu grande atenção, principalmente entre os gestores da Operação Acolhida, a Lei 13.684/2018, destinada à “assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”. Nela, o refúgio também aparece como uma espécie do gênero “migração”:

| Art. 5º. [...]

§ 3º No âmbito da administração pública federal, a promoção das políticas de que trata o caput deste artigo ocorrerá de forma integrada entre os Ministérios competentes, que poderão valer-se, para isso, da celebração de: [...]

II – acordos de cooperação, termos de fomento ou termos de colaboração com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades relevantes na defesa dos direitos dos **migrantes, em especial dos imigrantes e refugiados** [...] (destaquei).

Art. 6º [...]

§ 4º As organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades relevantes na defesa dos direitos dos **migrantes, em especial dos imigrantes e refugiados**, poderão participar, com direito a voz, das reuniões do Comitê de que trata o caput deste artigo.

Em Roraima, os dois termos são hoje tratados como sinônimos, embora haja um uso incomparavelmente maior da expressão “migrantes”. Para os juristas, ainda se mantém importante distingui-los, tanto mais porque existem regimes jurídicos específicos para cada um deles (regime apoiados em leis próprias e em tratados próprios⁴⁴).

Depois de 2020, quem se aferra ao uso do termo “refugiados”, além do ACNUR, são as pessoas recém-chegadas a Roraima para o desempenho dos trabalhos de assistência humanitária, que não acompanharam pessoalmente o debate público local nos primeiros anos; são, aliás, as mesmas pessoas que chamam o estado de “Rorãima”. Elas próprias, na rotina laboral e em conversas interinstitucionais, se esquecem de comentar a relevância da Lei do Refúgio e o quanto ela foi importante no direito brasileiro em mais de duas décadas.

Conclusões

Às vésperas de completar 25 anos de vigência, a Lei do Refúgio brasileira, que “define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951” ainda não teve o reconhecimento que merecia em algumas partes do território nacional. Essa afirmação é especialmente verdadeira em Roraima, estado que, na segunda metade da década de 2010, recebeu o que talvez seja o maior fluxo de refugiados do país, segundo dados do ACNUR e do CONARE.

No estado, o debate público sobre a crise de deslocados iniciou ouvindo especialistas que enfatizavam a condição dos venezuelanos como trabalhadores migrantes.

44 No âmbito da ONU, há a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e, dispondo de matéria diversa, há a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, de 1990. Até hoje esta segunda convenção não foi ratificada pelo Brasil.

Em seguida, a entrada em vigor da Lei de Migração fixou os parâmetros legais necessários para as estratégias que foram adotadas pelas autoridades concernidas com a assistência humanitária planejada para os venezuelanos. Tudo isso contribuiu para reforçar entre interlocutores o uso dos termos “migração”, “migrantes”, “crise migratória” etc.

Mesmo quando a perspectiva do ACNUR de que se tratava de uma crise de refugiados se consolidou, com o deferimento de solicitações de refúgio por parte do CONARE – levando em consideração o inciso III do art. 1º da Lei do Refúgio –, foi a Declaração de Cartagena, de 1984, que levou grande parte do crédito.

A Lei 9.474/1997 poderia ter desempenhado um papel determinante na crise de deslocados em Roraima, mas ela quase não foi lembrada, tampouco citada, nas ocasiões em que autoridades e especialistas se reuniram para discutir os desafios trazidos pela maré migratória venezuelana. Seu lugar no debate público local foi marginal.

Referências Bibliográficas

ABRAHÃO, Bernardo A. *Solicitação de refúgio como estratégia migratória dos venezuelanos em Roraima nos anos de 2014 a 2017*. 2019. 136f. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2019.

ACNUR. ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena. *UNHCR ACNUR Brasil*, 29 jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3Fm0MST>.

_____. Declaração de Cartagena. Conclusões e Recomendações, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984. Disponível em: <https://bit.ly/3H4pKYp>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ – PROCESSO N.º 08018.001832/2018-01 – ESTUDO DE PAÍS DE ORIGEM – VENEZUELA*. 13 jun. 2019. Disponível em: Disponível em: <https://bit.ly/3gRUI0z>

_____. *Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997*: Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm.

_____. *Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017*: Institui a Lei de Migração. Brasília. Disponível em: <https://bit.ly/3DRBXMn>.

_____. *Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018*: Dispõe sobre medidas de assistência

emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm.

BRITO, Letícia Vieira Seixas; BORGES, Daniel Moura. Os refugiados venezuelanos no Brasil: a recepção conforme a lei 9.474/1997 e a lei de migração (lei 13.445/2017). *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 5996-6013.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 28, n. 60, 2020, pp. 151-166. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006009>.

NOGUEIRA, Alex Ignacio; KROHLING, Aloisio. As Limitações do Instituto do Refúgio na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de 1967. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, ano 6, n. 12, jul./dez. 2018, pp. 248-263.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SALLES, Denise Mercedes N. N. Lopes; Liz Felipy dos Santos Costa; DA SILVA, Vanessa Mendonça. Os refugiados e o “espírito” de Cartagena na América Latina: Brasil x Equador. *Cippus*, Canoas, v. 7, n. 1 2019, p. 1-9.

OLIVEIRA, Eduarda Azevedo; SOUZA, Fernando Machado. Os refugiados e a nova Lei de Migração. *Atuação, Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 14, n. 31, 2019, pp. 76-96.

XAVIER, Fernando César Costa. Os Direitos Humanos Trabalhistas dos contratados de Agências Internacionais atuantes na Crise Migratória no Estado de Roraima. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, nº 48, vol. 1, 2020, p. 156–194. DOI: <https://doi.org/10.14393/RFADIR-v48n1a2020-53914>.

OS 25 ANOS DA LEI 9474 E O DIREITO À REUNIÃO FAMILIAR NO BRASIL

Patrícia Nabuco Martuscelli

Lecturer in International Relations na Universidade de Sheffield, Reino Unido. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. p.nabuco.martuscelli@sheffield.ac.uk

¹ Esse capítulo traz uma versão atualizada das discussões presentes na minha tese de Doutorado: "Refúgio significa saudades": a política brasileira para a reunião familiar de refugiados em perspectiva comparada, defendida na Universidade de São Paulo em 19 de dezembro de 2019.

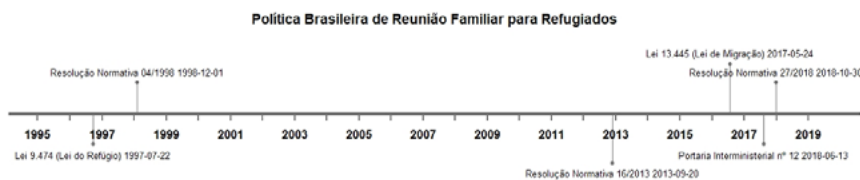
Introdução

O direito à família (formar família e gozar da vida familiar) é um direito humano reconhecido em diferentes documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966) (MARTUSCELLI, 2019). Ao mesmo tempo, todos os seres humanos possuem um direito de deixarem seus países e solicitarem refúgio. Porém não possuem um direito a entrar em um país que não seja o seu, o que limita, na prática, o direito a solicitar refúgio. Nesse sentido, pessoas q forçadas a deixarem seus países por causa de conflitos e perseguições não podem voltar para os locais de onde elas saíram para viverem com suas famílias. Assim, seria necessário garantir que as famílias dos refugiados sejam reunidas no país que ofereceu proteção internacional para o refugiado para que esse possa ter seu direito à família realmente garantido. Contudo, como Estados são soberanos para decidirem quem entrará e poderá residir em seus territórios, processos de reunião familiar podem variar de país a país a depender de a) se o Estado reconhece um direito explícito à reunião familiar para refugiados, b) como o Estado define família e c) quais são os procedimentos para

o processo de reunião familiar. A própria Convenção de 1951 não garante explicitamente o direito à reunião familiar para refugiados (MARTUSCELLI, 2019).

Esse capítulo analisa como ocorreu a consolidação do direito à reunião familiar para refugiados no Brasil nos últimos 25 anos desde a publicação da Lei 9474/1997 considerando os três aspectos anteriormente apresentados: a) como o Brasil reconheceu o direito à reunião familiar para refugiados em sua normativa, b) como o país define família e, por fim, c) como o processo de reunião familiar foi mudando nos últimos 25 anos. O capítulo está organizado com base nesses três temas. Para isso, foram analisados os seguintes documentos: a Lei 9474/1997, as resoluções do CONARE sobre o tema de reunião familiar (principalmente as Resoluções Normativas nº 04/1998, nº 16/2013 e nº 27/2018 juntamente com seus anexos), a Lei de Migração 13.445/2017 e a Portaria Interministerial 12/2018 que regulamenta os vistos de reunião familiar. A Figura 1 mostra uma linha do tempo com essas normativas.

Figura 1 – Linha do Tempo das Normativas influenciando Reunião Familiar no Brasil



Fonte: MARTUSCELLI, 2019, p. 69

1. A consolidação do direito à reunião familiar no Brasil

A Lei 9474/1997 (Lei do Refúgio) foi reconhecida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) como uma lei exemplar por trazer uma definição expandida de refúgio considerando os elementos da Convenção da 1951 mas também situações de grave e generalizada violações de direitos humanos conforme a Declaração de Cartagena (1984). Ademais, a Lei 9474 criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão tripartite formado por representantes do governo brasileiro e um representante da sociedade civil com voz e voto e um representante do ACNUR (com voz sem voto). Ao longo do tempo, também foram adicionados como membros observadores um outro representante da sociedade civil e a Defensoria Pública da União (DPU). O CONARE possui as atribuições de reconhecer uma pessoa como refugiado de acordo com a Lei 9474, criar políticas públicas e delimitar os procedimentos envolvendo a temática do refúgio no país.

Assim como na Convenção de 1951, a expressão reunião familiar não está escrita na Lei do Refúgio e nem que a reunião familiar seria um direito dos refugiados no país. Essa legislação apenas dispõe que “os efeitos da condição dos refugiados serão

extensivos” aos familiares que se encontrem em território nacional em seu artigo 2. As resoluções do CONARE que regulamentam esse artigo 2 (Resolução 4/1998, 16/2013 e 27/2018) também não reconhecem a reunião familiar como um direito explícito dos refugiados no país.

Seria possível interpretar que a Lei do Refúgio traria esse direito implícito dos refugiados à reunião familiar. Moreira (2010) e Lima et al (2017), por exemplo, argumentam que o direito à reunião familiar foi uma inovação da lei 9474/1997 que poderia ser observada no artigo 2º. Abrão (2013, p. 135) reconhece que “a Lei 9.474/97 é expressa em prever a reunião familiar” como forma de garantir soluções duradouras para os refugiados no país. O autor continua: “Portanto, a reunião familiar é um direito outorgado pelo Estado brasileiro ao refugiado, com fundamento na proteção à família e no bem-estar do protegido. Não se trata de reconhecimento de refúgio ao familiar” (ABRÃO, 2013, p. 137). Assim, os familiares não precisam demonstrar para o Estado brasileiro que também sofriam um determinado temor de perseguição.

Haveria uma interpretação do CONARE que refugiados teriam um direito à reunião familiar, mas, essa interpretação seria frágil podendo mudar a depender da configuração do CONARE. Em 2018, o CONARE (2018, p. 4) definia reunião familiar como o “instituto que permite ao refugiado trazer sua família ao Brasil para que com ele viva em unidade familiar”. Contudo, conforme mostrado por Martuscelli (2019), o CONARE mudou sua forma de interpretar reunião familiar externalizando que o tema de visto de reunião familiar seria de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o CONARE lidaria apenas com o tema da extensão dos efeitos da condição de refugiado, ou seja, não há uma ideia da reunião familiar como um direito humano dos refugiados no Brasil no vocabulário do Comitê.

O direito à reunião familiar para migrantes (incluindo refugiados e apátridas) foi apenas explicitamente reconhecido no artigo 4 da Lei de Migração (Lei 13.445 de 24 de maio de 2017):

Art. 4o Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: [...] III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

A lei também trouxe a reunião familiar como um princípio da política migratória brasileira em seu artigo 3: “A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] VIII - garantia do *direito à reunião familiar*; [...] IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares (grifo nosso)”. Enquanto o tema da reunião familiar vem sendo discutido pelo CONARE desde 1998, o direito à reunião familiar foi apenas consolidado explicitamente em nosso ordenamento jurídico há 5 anos. Nesse sentido, há um reconhecimento do direito à reunião familiar como um direito humano de todos os imigrantes residentes permanentes no país.

Dessa forma, procedimentos que impeçam refugiados de trazerem seus familiares para o Brasil levando à separação de famílias refugiados seriam uma violação do direito à reunião familiar de refugiados no país. Porém, é necessário entender como o Brasil define família no contexto da reunião familiar de refugiados e os procedimentos para trazer os familiares conforme discutimos nas próximas seções.

2. Como o Brasil define família em processos de reunião familiar para refugiados

Enquanto países do Norte Global majoritariamente definem família como a família nuclear (cônjuges e filhos menores de idade) para fins migratórios (MARTUSCELLI, 2019), o Brasil adotou um conceito de família mais amplo em sua Lei do Refúgio como recomendado pelo ACNUR. O Artigo 2 da Lei 9474/1997 nomeia os familiares para quem os refugiados podem estenderem os efeitos da sua condição como “cônjuge, [...] ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente”. Por um lado, essa definição de família é ampla para aceitar diferentes configurações de família incluindo avós e filhos, netos, bisnetos de qualquer idade sem limitação do grau de parentesco. Por outro, a Lei 9474 não define o que seria dependência econômica e nem como comprovar relações familiares e dependência econômica, o que abre margem para interpretação do tomador de decisão para julgar quem realmente faria parte da família do refugiado.

A resolução normativa nº 4 do CONARE, de 01 de dezembro de 1998, que versa sobre “Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar” tentou definir dependentes como:

I – o cônjuge; II – filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento; III – ascendentes; e IV – irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento (artigo 2º)

É interessante observar que essa definição de família é mais restrita do que aquela disposta na lei. Ainda que não se restrinja apenas à família nuclear, exclui filhos maiores de 21 anos que sejam capazes de garantir seu sustento e tios, sogros, cunhados e primos, mesmo que eles dependam economicamente do refugiado. Além disso, reconhece que um médico será o responsável por declarar essa condição de dependência “§ 2º A avaliação da situação a que se refere os incisos II e IV deste artigo atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico.” Contudo, Leão (2007) explica que, durante os quase 15 anos em que essa resolução nº 04 regulamentou o tema, o CONARE não exigiu a declaração médica nos casos analisados e também concedeu reunião familiar para o filho de uma

refugiada da República Democrática do Congo que já tinha 22 anos por entender que o processo de reunião iniciou quando o filho ainda tinha menos de 21 anos.

A Resolução 16/2013 (que “Estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar” e revoga a Resolução 04/2018) é o ponto central da consolidação da política de reunião familiar para refugiados no Brasil por trazer novamente a definição de família presente na Lei 9474 e criar um procedimento claro para solicitação de vistos de reunião familiar conforme analisaremos a seguir. Em primeiro lugar, ela acaba com as limitações de definição de família e dependentes existentes na Resolução 04/1998:

serão estendidos, a título de reunião familiar, desde que se encontrem em território nacional, os efeitos da condição de refugiado a:

- I - Cônjuge ou companheiro (a);*
- II - Ascendentes;*
- III - Descendentes;*
- IV - Demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado.*

Essa conceituação é ampla para abarcar esposos e companheiros de união estável, filhos naturais ou adotivos, netos, bisnetos e ascendentes, tais como avós, bisavós e trisavós, além dos demais familiares que dependam economicamente do refugiado. Além disso, tanto a lei 9474/1997, quanto a resolução nº 16 do CONARE, não preveem necessidade de comprovação de dependência econômica em caso de cônjuges, ascendentes (pais, avós, etc.) e descendentes (filhos, netos, etc.), independentemente de suas idades ou estado civil (ou seja, há uma ideia de dependência econômica presumida). Essa resolução também afirma que o CONARE levará em consideração “aspectos sociais, culturais e afetivos para estabelecer padrões de reunião familiar aplicáveis aos grupos sociais a que pertençam o refugiado”, o que permite admitir definições culturais de família, além de flexibilizar a exigência documental. Porém, essa resolução também não define dependência econômica e nem como comprová-la.

A Lei de Migração (13445/2017), em seu artigo 4 apresentado na seção anterior, também traz uma definição ampliada de família sem definir familiares e dependentes. Porém, os demais dispositivos da lei chamam atenção para o tema da dependência econômica e apresentam uma definição de família mais restrita do que a presente na Lei do Refúgio. Ademais, o presidente Michel Temer vetou o parágrafo único da seção V sobre Reunião Familiar da Lei de Migração. Esse, de acordo com o Projeto de Lei 2516/2015, afirmava que “A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade”.

Uma das novidades da Lei de Migração foi criar um visto específico para reunião familiar que até então não existia formalmente no ordenamento jurídico brasileiro

(eram concedidos vistos de turismo facilitado) (MARTUSCELLI, 2019). A seção V da Lei de Migração (2017) trata só sobre reunião familiar:

Art. 37. O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante:

- I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma;*
- II - filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência;*
- III - ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou*
- IV - que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda.*

Essa definição de reunião familiar por um lado limita ascendentes e descendentes apenas até segundo grau, o que não ocorre na legislação do refúgio. Por outro lado, garante reunião familiar para irmão de brasileiro ou imigrante com autorização de residência (incluindo refugiados) sem a menção expressa de necessidade de provar dependência econômica. Dessa forma, em teoria, o processo de reunião familiar para irmãos na Lei de Migração (2017) seria mais fácil do que na Lei do Refúgio (1997). Contudo, a Lei de Migração (2017) não menciona a possibilidade de reunião familiar para outros familiares, como tios ou primos, que poderiam ser beneficiados pela Lei do Refúgio desde que comprovada dependência econômica com o refugiado que já se encontra no Brasil. A Lei também garante reunião familiar para imigrantes que tenham brasileiros sobre sua tutela ou guarda. Esse ponto se refere a uma garantia de maior proteção para o cidadão brasileiro em questão. Por fim, o ponto I, sobre cônjuge ou companheiro sem discriminação, abre espaço para interpretações de possibilidade de reunião familiar para casais homoafetivos e reconhece tipos de relacionamentos que não são formalizados no casamento.

No dia 13 de junho de 2018, foi publicada a Portaria Interministerial 12, do Ministério da Justiça e MRE, que regulamenta a concessão de visto temporário de reunião familiar e residência. Assim como na Lei de Migração (2017), a definição de família é restritiva em relação àquela presente na Lei do Refúgio, considerando apenas descendentes e ascendentes até segundo grau de parentesco, cônjuge ou companheiro, irmãos, filhos e enteados de qualquer idade, desde que comprovada a dependência econômica, sem possibilidade para que demais membros da família sejam contemplados⁴⁵. Outra limitação em relação à Lei de Refúgio é não aceitar

45 A Portaria Interministerial nº 12 afirma que "Art. 2º O visto temporário para reunião familiar poderá ser concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro; II - filho de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; III - enteado de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência, desde que menor de dezoito anos de idade, ou até os vinte e quatro anos de idade, se comprovadamente estudante, ou de qualquer idade, se comprovada a dependência econômica em relação ao chamante; IV - que tenha filho

casamento por procuração (art. 2º §4º). Essa situação era utilizada por refugiados que, por causa da perseguição, não conseguiram se casar com seus companheiros em seus países de origem.

A Resolução Normativa nº 27, que “Disciplina o art. 2º da Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997”, compatibiliza as normativas do refúgio com a Portaria nº 12 e revoga a Resolução Normativa 16/2013, que estava em vigor até então. Esta mantém uma definição mais restrita de família, que não está na lei 9474/1997, porém não tão restrita quanto ao que está na Portaria nº 12 (por permitir parentes por afinidade)

Art. 2º Os efeitos da condição de refugiado serão estendidos aos seguintes familiares, desde que se encontrem em território nacional:

- I - cônjuge ou companheiro(a);*
- II - ascendentes e descendentes de acordo com o Art. 1591 do Código Civil⁴⁶,*
- III - demais integrantes do grupo familiar na linha colateral até o quarto grau, de acordo com o art. 1592 do Código Civil⁴⁷, que dependem economicamente do refugiado; e*
- IV - parentes por afinidade conforme o Art. 1595 do Código Civil⁴⁸, que dependem economicamente do refugiado.*

A Resolução inova ao reconhecer dependência econômica tanto integral quanto parcial e afirmar que o refugiado pode ser a pessoa que depende economicamente de algum dos seus familiares⁴⁹. O Anexo II da Resolução 27 traz o formulário para pedido de extensão dos efeitos da condição e apresenta uma lista de documentos que serão utilizadas para comprovar os vínculos familiares e a dependência eco-

brasileiro; V - que tenha filho imigrante beneficiário de autorização de residência; VI - ascendente até o segundo grau de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; VII - descendente até o segundo grau de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; VIII - irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência, desde que menor de dezoito anos de idade, ou até os vinte e quatro anos de idade, se comprovadamente estudante, ou de qualquer idade, se comprovada a dependência econômica em relação ao chamante; ou IX - que tenha brasileiro sob a sua tutela, curatela ou guarda.”

46 “Art. 1591. São parentes em linha reta as pessoas que estão umas para com as outras na relação de ascendentes e descendentes.”

47 Art. 1592. São parentes em linha colateral ou transversal, até o quarto grau, as pessoas provenientes de um só tronco, sem descenderem uma da outra.

48 Art. 1595. Cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade. § 1º O parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro. § 2º Na linha reta, a afinidade não se extingue com a dissolução do casamento ou da união estável.

49 O Art. 4º diz que “Considerar-se-á, para efeito de dependência econômica, a comprovação da manutenção parcial ou integral, dos familiares elencados nos incisos III e IV do Art. 2º. Parágrafo 1º A dependência econômica também poderá ser reconhecida quando o refugiado for dependente do membro familiar. Parágrafo 2º Presume-se a dependência econômica do irmão e do enteado menor de 18 anos, ou até os 24 anos de idade, se comprovadamente estudante de educação básica ou superior”.

nômica. Os documentos listados para comprovar a relação de dependência econômica (quando necessário) são: Declaração de dependência econômica feita em tabelião; remessas de dinheiro anteriores à chegada da pessoa ao Brasil; pagamento de despesas (médico, escola, transporte público); pessoa com deficiência e outros. Porém ainda assim há espaço para a discricionariedade daqueles que analisarão tais documentos na ponta.

Se por um lado a Resolução 27/2018 - atualmente em vigor- avança rumo à definição de dependência econômica reconhecendo que também um refugiado no país possa ser dependente econômico de seus familiares no exterior, por outro ela apresenta importantes retrocessos em relação à Resolução 16/2013 em termos de definição de família. A sua definição de família limita a definição de família presente no artigo 2 da Lei 9474. Além disso, não leva em consideração “aspectos sociais, culturais e afetivos”. Por fim, como recorda Calegari (2016), a definição de família que é a base da política brasileira de reunião familiar foca excessivamente na responsabilidade econômica da família e no núcleo de reprodução, não reconhecendo relações familiares afetivas configuradas independentemente de relações de parentesco ou dependência econômica.

3. Avanços e retrocessos no processo de reunião familiar para refugiados no Brasil

A Lei 9474/1997 deixa uma lacuna sobre como aplicar a extensão da efeitos da condição de refugiado que vem sendo preenchida por meio das resoluções normativas do CONARE (LEITE, 2014). De fato, não há nenhuma menção sobre o procedimento a ser seguido para que o refugiado consiga a reunião familiar nem em termos de como solicitar um visto que garanta que a sua família possa entrar no país de maneira segura e nem em termos de qual procedimento deve ser adotado uma vez que os familiares já estejam em território nacional.

A primeira tentativa de regulamentar o procedimento de extensão dos efeitos da condição do refúgio aconteceu com a resolução normativa nº 4 do CONARE, de 01 de dezembro de 1998, que versa sobre “Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar”. A lógica dessa resolução reconhecia o CONARE como a autoridade responsável por autorizar a reunião familiar (ABRÃO, 2013). A Resolução adota um formulário para a solicitação da reunião familiar uma vez que os familiares já estejam no país e afirma que “as situações não previstas nesta Resolução poderão ser objeto de apreciação pelo CONARE” (artigo 3). Essa resolução também não faz qualquer menção sobre o procedimento para a solicitação de visto como uma forma de garantir que os membros do grupo familiar cheguem ao território nacional. Conforme, mostra Martuscelli (2019), havia um procedimento informal envolvendo o ACNUR, o CONARE e o MRE, porém sem formulários ou procedimentos claros sobre vistos.

A adoção da Resolução Normativa nº 16, de 20 de setembro de 2013, que revogou a Resolução Normativa nº 4, deve ser compreendida no contexto do aumento do

número de refugiados e solicitantes de refúgio no país, levando conseqüentemente ao aumento de pedidos de reunião familiar junto ao CONARE. Essa resolução criou um procedimento para a emissão de vistos por meio da qual o Ministério da Justiça (MJ) solicitava ao MRE que emitisse vistos para facilitar a reunião familiar de refugiados. Essa política de facilitação de vistos é uma importante inovação para a garantia da proteção do refugiado e de suas famílias por permitir que os familiares cheguem ao território nacional de maneira segura. Isso porque, para que o Estado possa oferecer a proteção do refúgio, é necessário que o solicitante esteja em seu território nacional e, muitas vezes, políticas imigratórias restritivas e exigências exacerbadas para a concessão de vistos impossibilitam que um solicitante possa sair do local onde está sofrendo perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos para pedir o refúgio. Quando o Brasil facilita a emissão desse visto, está garantindo proteção para a família do refugiado e possibilitando que ela faça o percurso migratório de maneira segura e regular, o que diminui as chances de abusos e violações de direitos.

Na prática, para pedir a facilitação de visto de reunião familiar, o refugiado deveria já ter sido reconhecido como refugiado pelo governo brasileiro e encaminhar para o CONARE o formulário preenchido e assinado (que está anexo a essa resolução), o passaporte válido do familiar para quem ele está solicitando o visto, documentos que comprovem o vínculo familiar e, em caso de outros membros da família que não sejam cônjuges, ascendentes e descendentes, documentos que comprovem a dependência econômica entre o refugiado e o familiar.

Figura 2 – Representação gráfica do procedimento de Reunião Familiar no Brasil de acordo com a RN 16/2013



Fonte: MARTUSCELLI, 2019, p. 73

Como ilustra a Figura 2, o refugiado iniciava o processo apresentando os documentos ao CONARE. Esses documentos eram analisados pela Coordenação-Geral do Comitê que encaminhava o pedido para o MRE e esse encaminhava para o posto consular (embaixada ou consulado) onde os familiares receberiam o visto. No posto consular, os familiares pagavam o visto, sem a necessidade de apresentar documentos adicionais. Quando os familiares chegavam ao Brasil, o refugiado deveria preencher o Termo de Solicitação de Reunião Familiar (presente no anexo da Resolução 16), pedindo a extensão dos efeitos da sua condição de refugiado para sua família, e entregá-lo à Polícia Federal junto com os documentos que comprovassem o vínculo e a situação de dependência econômica, quando necessário. Nesse formulário, também há possibilidade de mecanismos de priorização de casos recomendado pelo ACNUR e outras organizações internacionais. Depois disso, o CONARE analisava o pedido de extensão dos efeitos da condição do refúgio por reunião familiar em uma de suas reuniões plenárias, sem a necessidade de o membro da família demonstrar que possuía um fundado temor de perseguição e passar por uma nova entrevista de elegibilidade.

Os pontos positivos da Resolução 16 incluíam a consolidação do procedimento de solicitação de visto de reunião familiar e extensão dos efeitos da condição de refugiado, o fato de o refugiado iniciar o processo no país e poder contar com apoio de organizações da sociedade civil e da DPU e a figura do CONARE como tomador de decisão principal no processo de reunião familiar. Outra boa prática brasileira, no caso da reunião familiar, é que o processo ocorre inteiramente na esfera administrativa, não sendo necessário que o refugiado tenha um advogado para representá-lo.

Contudo a Portaria Interministerial 12/2018 que regulamenta o visto para reunião familiar mudou essa lógica. Seu artigo 3 afirma que “O requerimento de visto temporário para reunião familiar deverá ser apresentado à Autoridade Consular”. Ademais, seu artigo 10 consagra o aumento da discricionariedade em procedimentos de reunião familiar tanto para o posto consular quanto para a Polícia Federal. A Resolução 27/2018, que harmoniza o processo de reunião familiar com a Portaria Interministerial 12/2018, separa definitivamente os procedimentos de visto de reunião familiar (responsabilidade do MRE) e extensão dos efeitos da condição de refugiado (responsabilidade do CONARE). Nesse novo sistema, os familiares do refugiado fora do Brasil devem iniciar diretamente a solicitação de visto de reunião familiar em um posto consular brasileiro no exterior, ou seja, há maior poder para o MRE e para seus diplomatas agirem discricionariamente e negarem vistos de reunião familiar conforme já vinham fazendo desde 2017 (MARTUSCELLI, 2019).

A Resolução 27 transfere o requerimento do visto para o familiar do refugiado no posto consular do país de origem, tirando o protagonismo do chamante (refugiado) que está no Brasil (e entende melhor a burocracia brasileira) e que teria apoio de organizações da sociedade civil e da DPU para realizar o procedimento e para pedir ajuda caso encontrasse problemas. Há um aumento do poder do MRE (especialmente da Divisão de Imigração (DIM-MRE) nos procedimentos de reunião familiar

sem que isso seja acompanhado por treinamentos mandatórios nas normativas e discussões sobre a realidade do refúgio. Assim, a Resolução 27 ela representa um retrocesso em relação ao procedimento estabelecido pela Resolução 16/2013 do CONARE. Isso porque há um enfraquecimento do CONARE como autoridade responsável pelo tema da reunião familiar de refugiados que deixa de ser o principal tomador de decisão no processo de emissão de visto de reunião familiar.

Além disso, a linguagem da Resolução 27 dá maior poder no tema de visto de reunião familiar para a autoridade consular e para a Coordenação-Geral do CONARE, o que não está disposto em nenhum momento na Lei 9474/1997. Isso pode ser visto nos seguintes excertos da Resolução: “a Coordenação-Geral do CONARE informará à Divisão de Imigração do MRE a existência de manifestação de vontade do refugiado (art. 7º, Parágrafo 1º)”; e “os casos omissos desta Resolução Normativa serão dirimidos pela Coordenação-Geral do CONARE” (art. 10). Os casos omissos não serão dirimidos pelo CONARE que é o órgão colegiado do qual fazem parte organizações da sociedade civil, ACNUR e DPU (como ouvintes), mas sim pela Coordenação-Geral que é composta por indicações políticas do Ministro da Justiça.

Uma inovação da Resolução 27 é a chamada manifestação de vontade do refugiado que está no Brasil, ou seja, o refugiado não é mais o responsável por iniciar o pedido, porém ele tem que dizer se quer que o familiar venha como condição para que o familiar possa solicitar o visto na autoridade consular e que esse seja emitido. Essa é uma maneira de evitar que um familiar que seja o agente perseguidor do refugiado venha para o Brasil e continue a persegui-lo. O formulário para a Manifestação da Vontade do Refugiado presente no Anexo I da Resolução, que deve ser enviado via Protocolo Eletrônico do MJ, adverte que “A manifestação de vontade do refugiado não é garantia de emissão de visto de reunião familiar pelo posto consular”.

Se a família do refugiado entrar no país com um visto de reunião familiar, esse deverá ser mostrado para a Polícia Federal para iniciar o processo de extensão dos efeitos da condição de refugiado. Também não será necessário comprovar novamente o vínculo familiar e a dependência econômica se isso já foi feito na autoridade consular para obter o visto. Se os familiares não entraram no Brasil com o visto de reunião familiar, eles poderão solicitar a extensão dos efeitos da condição de refugiados, mas deverão comprovar o vínculo familiar e a relação de dependência econômica (se necessário) no momento de apresentar o formulário para a Polícia Federal no Brasil. Permanece com o CONARE a responsabilidade de analisar e decidir sobre o pedido de extensão, além de avisar o refugiado chamante sobre a decisão.

Um ponto positivo dessa Resolução é seu artigo 9º, que garante que “a condição atípica dos refugiados e de seus familiares deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares”. Isso é positivo porque garante flexibilidade documental que é necessária em casos de deslocamento forçado. Porém essa normativa reforça o entendimento, presente na Resolução normativa

24/2017 do CONARE e na Portaria Interministerial 12/2018, de que refugiados que vieram por reunião familiar não poderão pedir reunião familiar⁵⁰. Isso é complicado porque nega o direito à reunião familiar para esse grupo de imigrantes residentes no país, o que é uma violação do princípio da não-discriminação.

Por fim, uma limitação central da Lei 9474/1997 e das resoluções analisadas considerando o procedimento de reunião é a ausência de prazos para a análise das solicitações de visto de reunião familiar nos postos consulares e da apreciação do pedido de extensão dos efeitos da condição do refúgio no CONARE. Contudo, o ponto mais crítico é a ausência de mecanismos de apelação ou recurso em caso de indeferimento do pedido de extensão dos efeitos da condição do refúgio ou de visto de reunião familiar, o que aumenta ainda mais o poder de burocratas de separar famílias.

Conclusões

Se por um lado, os últimos 25 anos desde a publicação da Lei 9474 trouxeram a garantia legal de um direito explícito à reunião familiar para migrantes e refugiados, por outro, observamos diferentes tentativas de limitar esse direito por meio de definições mais restritas de família do que aquela presente na Lei 9474 e procedimentos de reunião familiar que garantem um enorme poder para diplomatas negarem vistos de reunião familiar para refugiados sem possibilidade de recurso ou revisão da decisão. Tentativas de restringir o conceito da família e de limitar a reunião familiar para aqueles que vieram por reunião familiar não estão na Lei do Refúgio, ou seja, não traduzem o espírito da lei. Além disso, houve um fortalecimento da Divisão de Imigração do MRE e da Coordenação-Geral do CONARE na tomada de decisões sobre reunião familiar de refugiados, burocracias sequer mencionadas na Lei 9474/1997. Por fim, é surpreendente que um país que afirme garantir o devido processo legal não tenha quaisquer procedimentos de revisão, apelação ou recurso tanto no tema de visto de reunião familiar quanto de extensão da condição do refúgio.

O Quadro 1 resume os principais documentos analisados nesse capítulo e sua contribuição para o tema da reunião familiar de refugiados no Brasil. É importante destacar a Resolução 16/2013 como um avanço no tema da reunião familiar para refugiados por ser a primeira a definir os procedimentos para solicitar o visto de reunião familiar, adotar uma definição de família ampla, de acordo com o disposto no artigo 2º da Lei 9474/1997 e levar em consideração aspectos sociais, culturais e afetivos. Já a Resolução 27/2018, atualmente em vigor, tem os pontos positivos de garantir uma definição ampla de família, manter o mecanismo de priorização no Formulário de Manifestação da Vontade e definir dependência econômica reconhecendo que o refugiado que está no Brasil pode ser dependente econômico de seus familiares. Porém, ela transfere todo o processo de solicitação de visto para a reunião familiar

50 Conforme escrito no Art. 3º “O familiar beneficiado por esta Resolução Normativa não terá direito a estender a sua condição a quaisquer outros familiares.”

para a Autoridade Consular e garante mais poder durante o processo para a DIM-MRE e a Coordenação-Geral do CONARE e não o Comitê como um todo.

Quadro 1 – Principais Aspectos das Normativas
Analisadas sobre Reunião Familiar

Normativa	Aspectos Destacados
Lei 9474/1997 (Lei do Refúgio)	Extensão dos efeitos da condição para ascendentes, descendentes e demais dependentes econômicos do refugiado em território nacional.
Resolução do CONARE 04/1998	Definição de dependente (mais restrita) e formulário para extensão dos efeitos.
Resolução do CONARE 16/2013	Definição ampla de família, procedimento para facilitação de visto de reunião familiar, considerações sociais, culturais e afetivas e formulários com mecanismo de priorização.
Resolução do CONARE 24/2017	Separação entre visto de reunião familiar e extensão dos efeitos e impedimento da migração em cadeia (extensão da extensão).
Lei 13.445/2017 (Lei de Migração)	Direito à reunião familiar para todos os imigrantes residentes permanentes, reunião familiar como princípio da política migratória e criação de visto de reunião familiar.
Portaria Interministerial nº 12/2018	Restrição da definição de família, proibição de extensão para pessoas que vieram com reunião familiar e visto de reunião familiar solicitado na Autoridade Consular.
Resolução do CONARE 27/2018	Definição de família ampla (restrita em relação à lei 9474), definição de dependência econômica (refugiado pode ser o dependente), maior poder para emissão de visto para DIM-MRE e para a Coordenação do CONARE, separação da reunião familiar e da extensão, proibição a pessoas que vieram por reunião familiar de solicitar reunião familiar, formulário de Manifestação da Vontade com mecanismo de priorização.

Fonte: Adaptado de MARTUSCELLI, 2019, p. 90

As normativas mostram que o direito à reunião familiar de refugiados acaba sendo minado na prática por definições de família que permitem ao Estado brasileiro controlar quem realmente é “família” de acordo com critérios extremamente amplos e procedimentos de reunião familiar que continuam a manter famílias separadas. Ou seja, tanto a interpretação da definição de família para fins migratórios quanto o processo de reunião familiar para refugiados no Brasil é frágil e inseguro, podendo ser alterado a depender da vontade política dos membros do CONARE, principalmente de seu Presidente e Coordenador-Geral, o que viola na prática o direito dos refugiados à reunião familiar.

Referências bibliográficas

ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97: a Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiados aos Membros do Grupo Familiar. Líliliana Jubilut,; Gabriel Godoy (orgs.). *Refúgio no Brasil – Comentários à Lei 9.474/1997*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 133-145.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Seção 1, p. 15822 Disponível em: <https://bit.ly/3iq3lFc>. Acesso em 26.09.2022.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil (2002). Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/3gMvVWf>. Acesso em: 26.09.2022.

_____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/3FhysRq>. Acesso em: 26.09.2022.

_____. Ministério da Justiça/Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 12, de 13 de Junho de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jun. 2018. Edição 113, Seção 1, p. 86. Disponível em: <https://bit.ly/3Fb6y8P>. Acesso em: 26.09.2022.

_____. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa nº 04, de 01 de dezembro de 1998. (Revogada Pela Resolução Normativa Nº 16 Do CONARE). Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar. ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. Brasília: Dezembro de 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3gMYJ5>. Acesso em: 26.09.2022.

_____. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa nº 16, de 20 de setembro de 2013. Estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 set. 2013. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=355279>. Acesso em: 26.09.2022.

_____. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa Nº 24, de 28 de Julho de 2017. Adota o Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos efeitos da Condição de Refugiado e o Formulário para Interposição de Recurso e altera

- a redação da Resolução Normativa nº 22 do CONARE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 ago. 2017. Edição 157, Seção 1, p. 34. Disponível em: <https://bit.ly/3Vw7ISK>. Acesso em: 26.09.2022.
- _____. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa nº 27, de 30 de outubro de 2018. Disciplina o art. 2º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 nov. 2018. Edição 211, Seção 1, p. 60. Disponível em: <https://bit.ly/3FgQYcQ>. Acesso em: 26.09.2022.
- CALEGARI, Marília. Migração de crise: refúgio e família no Brasil. Encontro Da Associação Brasileira De Estudos De População. *Anais do Encontro...* ABEP, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3FguYif>. Acesso em: 26.09.2022.
- CONARE. *Refúgio em Números - 3ª Edição*. Brasília: CONARE, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3VjWiBH>. Acesso em: 27.09.2022.
- MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *Refúgio significa Saudades: a política brasileira de reunião familiar de refugiados em perspectiva comparada (1997-2018)*. Diss. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3XPPZb0>. Acesso em: 27.09.2022
- MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, 2010.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. Brasília: CONARE, 2007.
- LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3XJ1mRV>. Acesso em: 27.09.2022
- LIMA, João Brígido Bezerra et al. *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis socio-demográficos dos refugiados (1998-2014)*. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3H8o2oy>. Acesso em: 27.09.2022

As opiniões expressadas neste livro são dos autores e das autoras e não representam necessariamente as do ACNUR.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

25 anos da lei brasileira de refúgio : perspectivas e desafios /
Organização: André de Carvalho Ramos ...[et al.]. - Brasília, DF:
Agência da ONU para Refugiados - ACNUR, 2022.

Outros organizadores: Carolina de Abreu Batista Claro, Gilberto
M. A. Rodrigues, Guilherme Assis de Almeida.

Bibliografia.
ISBN 978-65-89222-06-4

1. Lei 9.474/1997 2. Lei brasileira de refúgio 3. Leis - Aspectos sociais - Brasil 4.
Pessoas (Direito) 5. Refugiados - Brasil I. Ramos, André de Carvalho. II. Claro, Carolina
de Abreu Batista. III. Rodrigues, Gilberto M. A. IV. Almeida, Guilherme Assis de.

22-138373

CDU-34:314.15 (81) (094)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Refugiados : Leis e legislação : Direito 34:314.15 (81) (094)
Henrique Ribeiro Soares - Bibliotecário - CRB-8/931



acnur.org.br

 @ACNURBrasil

 /ACNURPortugues

 @acnurbrasil

 @acnurbrasil

 /company/acnurportugues

 ACNUR Brasil

