HANNAH WAISMAN MOTTA DA SILVA

Os direitos dos refugiados(as) no Brasil: Reflexões sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos na prática do reconhecimento da condição de refugiado(a).

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Dr. Kabengele Munanga

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO - SP
2017

HANNAH WAISMAN MOTTA DA SILVA

Os direitos dos refugiados(as) no Brasil: Reflexões sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos na prática do reconhecimento da condição de refugiado(a).

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direitos Humanos, sob a orientação do Professor Doutor Kabengele Munanga

Versão Corrigida em 01/06/2017.

A versão original, em formato eletrônico (PDF), encontra-se disponível na CPG da Unidade

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2017

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Silva, Hannah Waisman Motta da

Os direitos dos refugiados(as) no Brasil: Reflexões sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos na prática do reconhecimento da condição de refugiado(a) / Hannah Waisman Motta da Silva ; orientador Kabengele Munanga -- São Paulo, 2017.

131

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito,

Universidade de São Paulo, 2017.

1. Direitos Humanos. 2. Refugiados. 3. Definição Ampliada de Refugiado. 4. Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos. I. Munanga, Kabengele, orient. II. Título.

Nome: SILVA, Hannah Waisman Motta da.

Título: Os direitos dos refugiados(as) no Brasil: Reflexões sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos na prática do reconhecimento da condição de refugiado(a).

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direitos Humanos, sob a orientação do Professor Doutor Kabengele Munanga

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

À minha mãe e à minha bisavó Sura .

AGRADECIMENTOS

2017. Gostaria de agradecer a todas as pessoas que participaram deste ciclo que completa três anos.

À minha mãe, que sempre me apoiou. Aos familiares, amigas e amigos, professoras e professores, e à minha terapeuta, que pacientemente acompanharam esta pesquisa e tanto me ajudaram. Este trabalho não seria possível sem vocês.

Em especial, ao Professor Kabengele Munanga, pela calma, tranqüilidade e por compartilhar seu conhecimento de maneira tão humana. Tenho a certeza de que os próximos anos ainda me revelarão a dimensão desta oportunidade. Muito obrigada.

À Professora Julia Moreira Bertino e ao Professor Guilherme Assis de Almeida, por terem aceitado contribuir para este estudo, e, em particular, agradeço pelos apontamentos feitos na qualificação.

Com carinho, agradeço aos amigos que fiz no CONARE, ACNUR, CARJ e CASP, e ao apoio dos mesmos. Agradeço também à USP, e a seu corpo de funcionários, pela oportunidade de realizar esta pesquisa e pelo apoio.

Agradeço também às muitas pessoas refugiadas e/ou imigrantes que pude conhecer ao longo destes anos. Admiro a força que têm para estar aqui, para seguir em frente e para não desistir. Com vocês aprendo sobre a humanidade, desentendo o mundo e aprendo sobre mim mesma.

Que outros dias e saberes nos deixem ser imensos.

“Oh Amadou
Tu n'as pas le choix
Oh Amadou
C'est plus fort que toi

La misère
Personne ne veut la vivre
La souffrance
Personne ne veut la vivre
La galère
Personne ne veut la vivre

Oh Amadou
Tu n'as pas le choix
Oh Amadou
C'est plus fort que toi”

(Amadou et Mariam ft. Bertrand Cantat)

Hannah Waisman Motta da Silva. Os direitos dos refugiados(as) no Brasil: Reflexões sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos na prática do reconhecimento da condição de refugiado(a). 2017. 131 folhas. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, Janeiro de 2017.

RESUMO

O presente trabalho é um estudo sobre a legislação e a prática brasileiras em matéria de reconhecimento da condição de refugiado a partir da Lei Federal específica sobre o Estatuto dos Refugiados (a Lei n. 9.474/97), com ênfase na aplicação da definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena (1984) e a forma que a mesma assume ao ser incorporada à Lei Brasileira de Refúgio, através do conceito de "grave e generalizada violação de direitos humanos". Para tal, a pesquisa realiza um apanhado histórico relativo à evolução do conceito de refúgio, o qual nos auxilia a remontar os caminhos pelos quais o quadro de proteção às pessoas em situação de refúgio ganha corpo no panorama brasileiro. Assim, através de reflexões sobre os direitos dos refugiado(as) no Brasil, o estudo analisa os possíveis significados atribuídos à definição ampliada de refugiado no país.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Refugiados, Definição Ampliada de Refugiado, Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos.

Hannah Waisman Motta da Silva. The rights of refugees in Brazil: Reflections on the gross and generalized violation of human rights on the practice of refugee status determination. 2017. 131 pages. Dissertation. Faculty of Law of the University of São Paulo, January 2017.

ABSTRACT

The present study is an investigation on the legislation and Brazilian legal practice related to the refugee status determination procedures, based on the Brazilian Refugee Act (Federal Law No. 9474/97). The research is conducted with emphasis on the application of the extended refugee definition established by the Cartagena Declaration (1984) and its incorporation on the Brazilian Refugee Act through the concept of "gross and massive violation of human rights". For this purpose, a historical survey draws on the evolution of the refugee definition, by which the protection framework for people in a refugee-like situation can be drawn in the Brazilian context. In this sense, based on analysis on the rights of refugees in Brazil, this study presents its reflections on the possible meanings attributed to the extended refugee definition.

Keywords: Human Rights, Refugees, Extended Refugee Definition, Gross and Massive Violation of Human Rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13
CAPÍTULO 1 - A VIDA ENTRE CONCEITOS 19
1.1 A formação dos Estados modernos e a evolução do conceito de refúgio 19
1.2 Direitos em formação: O Regime internacional de proteção aos refugiados 25
1.3 O paradoxo dos direitos humanos 38

CAPÍTULO 2 - PANORAMA BRASILEIRO: O PROCESSO DE REFÚGIO. 51
2.1 Processos iniciais no Brasil e os instrumentos de proteção aos refugiados. 51
2.2 O procedimento de determinação da condição de refugiado 60
2.3 O contato da população imigrante com o governo: dados públicos e impressões pessoais 66

CAPÍTULO 3 - REFLEXÕES SOBRE A GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NA PRÁTICA DO RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO(A). 71
3.1 Reflexões sobre a violência 71
3.2 As origens do sistema regional de proteção aos refugiados na América Latina 72
3.3 A Declaração de Cartagena e sua incorporação à Lei Brasileira de Refúgio 77
3.4 Interpretando a definição ampliada de refúgio na Declaração de Cartagena 82
3.5 A grave e generalizada violação de direitos humanos: considerações sobre a aplicação da definição ampliada 96
3.5.1 Experiências Brasileiras 96
3.5.2 Temas correntes: A aplicação do inciso III a partir das intercessões entre a Convenção de 1951 e a Declaração de Cartagena 100
3.5.3 Revisitando Cartagena 104

CONCLUSÃO. 108

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 110

ANEXO I: A Lei Brasileira de Refúgio 122

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AALCO: Organização Jurídico-Consultiva Ásia- África

ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ANUAR: Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento

CARJ: Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro

CASP: Cáritas Arquidiocasana de São Paulo

CGARE: Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados

CIEPAR: Comitê Intersetorial Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados

CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CICV: Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CIR: Comitê Intergovernamental para os Refugiados

CNBB: Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CONARE: Comitê Nacional para os Refugiados

CNIg: Conselho Nacional de Imigração

CPOIR: Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados

CSVM: Cátedra Sérgio Vieira de Mello

DELEMIG: Delegacia de Imigração

DIDH: Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIR: Direito Internacional dos Refugiados

DPF: Departamento de Polícia Federal

DCR: Determinação da condição de refugiado

DOU: Diário Oficial da União

DUDH: Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECHR: European Court of Human Rights

EXCOM: Comitê Executivo do ACNUR

IMDH: Instituto de Migrações e Direitos Humanos

MEC: Ministério da Educação e Cultura

MJ: Ministério da Justiça

MJC: Ministério da Justiça e Cidadania

MRE: Ministério das Relações Exteriores

MS: Ministério da Saúde

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego

MTPS: Ministério do Trabalho e Previdência Social

OIM: Organização Internacional para as Migrações.

OIR: Organização Internacional para Refugiados.

ONGs: organizações não governamentais.

ONU: Organização das Nações Unidas.

OUA: Organização da Unidade Africana

OEA: Organização dos Estados Americanos

PNDH: Plano Nacional de Direitos Humanos

PIDCP: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

PIDESC: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNDH: Plano Nacional de Direitos Humanos

RN: Resolução Normativa

RSD: Refugee Status Determination

SEASDH: Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos

SENAC: Serviço Nacional do Comércio

SENAI: Serviço Nacional da Indústria

SESC: Serviço Social do Comércio

UNHCR: United Nations High Comissioner for Refugees

UNRWA - Organismo da ONU das Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente

INTRODUÇÃO

Pretendo neste trabalho analisar e discutir a legislação e a prática brasileiras em matéria de reconhecimento da condição de refugiado a partir da Lei Federal específica sobre o Estatuto dos Refugiados (a Lei n. 9.474/97), com ênfase na aplicação da definição ampliada de refugiado[1] presente na Declaração de Cartagena (1984) e posteriormente incorporada na Lei Brasileira de Refúgio. Assim, o objetivo específico do estudo consiste em discutir os possíveis significados que seriam atribuídos a esta definição ampliada, que no Brasil assume a forma da expressão "grave e generalizada violação de direitos humanos", presente no inciso III da Lei n. 9.474/97. Para tal, ao longo do estudo analisaremos os modos através dos quais o conceito de "refugiado" é constituído ao longo do tempo, em nível internacional e nacional. A partir deste apanhado histórico e em conexão com o nosso recorte de pesquisa, buscamos compreender como se realizam os direitos dos refugiados(as) no Brasil.

Para tal, serão feitas algumas considerações iniciais, com o intuito de ilustrar de quais indivíduos buscamos falar, bem como o quadro jurídico existente para os mesmos no país. Atualmente, existem aproximadamente 30 mil pessoas aguardando a resposta de seus pedidos de refúgio no país, sendo as mesmas de mais de 90 nacionalidades diferentes. De acordo com a legislação brasileira, por meio da Lei n. 9.474/97 (BRASIL, 1997, p. 5-6) que regula diferentes aspectos da vida das pessoas em situação de refúgio no país, 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 à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Ao analisar a legislação supracitada, verificamos que nela estão presentes elementos oriundos do Estatuto dos Refugiados de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena de 1984, tendo a mesma recepcionado a definição clássica de refugiado (nos incisos I e II do artigo 1º) e a definição ampliada de refúgio (em seu inciso III).

A aplicação do inciso III surgiu como tema de interesse a partir da pesquisa iniciada

[1] Neste trabalho também nos referimos a esta definição como "definição regional" da América Latina.

durante minha graduação, concluída em abril de 2013. A partir destes escritos iniciais, dei início ao mestrado com o objetivo de melhor explorar quais os elementos fundamentais para o reconhecimento da condição de refugiado de acordo com os instrumentos internacionais incorporados à nossa lei, bem como a forma como a lei era aplicada.

Em julho de 2015 comecei a trabalhar como Consultora de Fortalecimento e Capacidades por meio de um convênio entre o Ministério da Justiça e a Agência da ONU para Refugiados. Dentre minhas funções, passei a ser responsável por entrevistas de elegibilidade e análise de mérito dos mesmos através do processo de determinação da condição de refugiado ("DCR", comumente chamado de "RSD" na nomenclatura inglesa). Nesta condição, me debrucei de maneira inédita para mim nos estudos acerca dos motivos de inclusão previstos na nossa lei. Na prática fui vivenciando limites, questionamentos e possibilidades de cada um dos motivos que ensejariam o reconhecimento de uma história pessoal na forma de um caso de refúgio, e que possivelmente traziam em si muitas das complexidades inerentes ao próprio fenômeno migratório e seus sujeitos.

Assim, as experiências de pesquisa no mestrado, bem como as experiências de trabalho, dão os contornos e as direções desta pesquisa. Ao final, buscamos contribuir com uma possível leitura do sistema de refúgio no Brasil, a partir de diferentes perspectivas de observação. É importante notar que essa pesquisa acompanhou uma série de mudanças no panorama nacional ao longo dos últimos três anos. Dentre as principais mudanças, está o aumento exponencial do número de pedidos de refúgio no país, o qual passa de 966 no ano de 2010, para quase 30 mil pedidos em 2015. Ao todo, este aumento significou um crescimento de 2,868% no número de solicitações de refúgio no país. Tal é acompanhada do maior número de refugiados no mundo desde a 2ª Guerra Mundial, que atinge mais de 60 milhões de pessoas ao redor do mundo.

Em um contexto que promove o aumento de refugiados e de pessoas de interesse das agências humanitárias, estudar a aplicação da lei brasileira de refúgio - em especial no que tange à aplicação do inciso III da lei 9.474/97, relativo à grave e generalizada violação de direitos humanos – objetiva, portanto, contribuir para a produção nacional a respeito do tema, promovendo o debate a partir do marco da proteção dos direitos humanos e da busca por garantir o acesso e a efetivação dos mesmos.

Acreditamos que o trabalho de escrita na pesquisa acadêmica deve ser realizado através do constante exame crítico de nossa posição enquanto pesquisadores, bem como de nossos movimentos durante o processo de investigação. É o exercício de autocrítica que nos possibilita enxergar e retratar os efeitos que as escolhas de determinados conceitos ou

perspectivas teóricas trazem para os dados que encontramos e interpretamos, e, acima de tudo, para a nossa capacidade de resolver os problemas que se apresentam. Neste sentido, importa considerar que as próprias condições e condicionamentos a partir dos quais as nossas perguntas, conceitos e objetivos são definidos trazem à observação o modo pelo qual as agendas de pesquisa se tornam permeáveis ou impermeáveis a determinados assuntos e questões (CAGGIANO; TORRES, 2011, p.231; BEN ARROUS, 2009, p.2).

A respeito disto, o romance "Americanah" da autora nigeriana Chimamanda Ngozi Adichie é de especial interesse para introduzirmos um dos pontos mais sensíveis deste estudo. Ao narrar a história da jovem Ifemelu, a autora traz à tona questões como a imigração, o preconceito racial e a desigualdade de gênero, e muitas vezes as publica em seu blog sobre comportamento. Em uma das passagens narradas no blog escrito por Ifemelu, a autora relata:

> ela (Ifemelu), com o tempo, passou a se sentir como um abutre se alimentando das carcaças das histórias dos outros em busca de algo que pudesse usar no blog. Às vezes, a ligação que Ifemelu fazia entre um fato e a questão era frágil. Outras vezes, ela própria não acreditava no que estava dizendo. Quanto mais escrevia, menos estava certa (ADICHIE, 2014, p.11-12).

Como, então, escrever sobre um tema que não envolve apenas uma pesquisa, mas também um trabalho diário? Acima disto, como escrever sobre sujeitos e não sobre objetos de pesquisa? Como escrever sobre direitos humanos quando, seja na posição de pesquisadoras ou funcionárias, nos encontramos do lado privilegiado da relação hierárquica?

A questão da ética na pesquisa nos levou a incessantes reflexões sobre como conciliar os movimentos da pesquisa com a realidade de tratarmos, efetivamente, das vidas de outras pessoas. Assim, a pesquisa passou por uma reorganização quanto ao método pelo qual seria realizada. Desta sorte, a solução pensada para atender a questão central aqui proposta - qual seja, de verificar a prática brasileira no âmbito do procedimento de reconhecimento da condição de refugiado com base na definição ampliada – foi utilizar documentos públicos, e impressões pessoais moldadas através de diferentes contatos e experiências de trabalho na área ao longo de quatro anos, em particular a partir de 2015 no CONARE – sem revelar identidades e informações pessoais.

Em razão do exposto, os métodos e materiais empregados para o desenvolvimento deste trabalho consistem na revisão de fontes de pesquisa documental, tais como ofícios, cartas, relatórios, estatísticas e legislações. A análise da documentação oficial acerca do instituto do refúgio envolveu o estudo de Convenções, Declarações e Tratados firmados em

âmbito internacional, bem como a análise da legislação brasileira para refugiados. Utilizamos também relatórios e estatísticas disponibilizadas pelas instituições governamentais e não governamentais que atuam com a população em foco. Da mesma forma, buscamos consolidar um quadro de informações sobre o marco jurídico que envolve o tema a partir da normativa sobre os mecanismos de proteção aos refugiados nos níveis do direito internacional, do direito comparado (na América Latina) e do direito nacional sobre a matéria.

Além disto, a pesquisa também se debruçou sobre a literatura especializada no tema. Alguns dos principais autores que nos auxiliaram são das áreas da Ciência Política, Relações Internacionais, Antropologia e Direito. De modo complementar, utilizamos também Diretrizes, Manuais e notícias reproduzidas por diferentes instituições internacionais que atuam no tema foram utilizadas de modo a auxiliar na interpretação dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados – ainda que muitos destes não constituíssem instrumentos vinculantes. Grande parte deste material foi coletado através da plataforma online "*Refworld*", que compila e republica diariamente uma série de relatórios e notícias de extrema relevância para auxiliar Oficiais, estudantes, refugiados e qualquer um que se interesse sobre a temática.

Igualmente, revisamos publicações realizadas em parceria por organismos como o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)[2], o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)[3] e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)[4]. Além disto, as estatísticas utilizadas se originam em publicação do Ministério da Justiça em 2015, e compilam dados a nível nacional sobre a questão. Não sendo possível ter acesso às atas de reunião do CONARE, e uma vez que as decisões dos pedidos de refúgio são sigilosas, não reproduzimos neste trabalho decisões administrativas relativas aos pedidos de refúgio no país.

Como forma de analisar o material coletado, optamos pelo método qualitativo. A justificativa para a escolha deste método reside no fato do mesmo possibilitar uma análise aprofundada no espaço dos significados das relações humanas, dos processos e dos fenômenos que não poderiam ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO,

---

[2] A criação deste Comitê, assim como o trabalho que este desenvolve atualmente, serão estudados nos Capítulos 2 e 3 deste estudo.

[3] A criação da Agência da ONU para Refugiados e o trabalho que a mesma desenvolve no Brasil serão estudados a partir do Capítulo 1 deste estudo.

[4] O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, é uma entidade social sem fins lucrativos, filantrópica, cuja missão é promover o reconhecimento da cidadania plena de migrantes e refugiados, atuando na defesa de seus direitos.

2004, p.22). Neste sentido, buscamos dialogar com as diferentes visões manifestas pelos arquivos acima sobre o processo de construção do refugiado. A interação destes materiais nos permite, portanto, perceber as dinâmicas que negociam os termos e categorias em um jogo muitas vezes político.

A dissertação se subdividirá em três capítulos, além da introdução e conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma contextualização histórica do conceito de refugiado, buscando situar o debate teórico e explorar os eixos teóricos que se propõem a pensar o mesmo. O intuito desta revisão é possibilitar em última instância a reflexão sobre a existência das classificações e categorias que permeiam este universo. Da mesma forma, importa conhecer este arcabouço, pois a partir do mesmo os Estados se posicionam frente às pessoas em busca de refúgio. Em um segundo momento, faremos a conexão destes elementos com o quadro de proteção internacional aos direitos humanos. A partir disto, tornar-se-á possível pontuar os principais elementos presentes no contexto de proteção aos refugiados, bem como questões relacionadas à sua aplicação prática. Com efeito, não tendo sido moldados em um espaço desconectado da história e da sociedade no qual se inserem, há que se fazer uma revisão das origens dos direitos humanos – até mesmo para que estes sejam efetivados, cumprindo o propósito de trazer justiça, igualdade e liberdade. Igualmente, no âmbito do sistema de proteção internacional aos refugiados, esta perspectiva nos auxiliará na compreensão das bases deste sistema, suas qualidades e deficiências, bem como os desafios para que o mesmo permaneça garantindo a proteção efetiva às milhares de pessoas que dele necessitam.

No segundo capítulo, nos voltamos para a adoção dos instrumentos de proteção internacional aos refugiados no âmbito brasileiro. Da mesma forma, apresentamos elementos relacionados ao processo de criação da Lei Brasileira de Refúgio, bem como sua operacionalização. Em seguida, procedemos à análise do contato da população em situação de refúgio com o aparato governamental. Isto será possibilitado a partir de dados públicos, mas também de impressões pessoais em razão do contato diário com solicitantes de refúgio e refugiados na esfera da burocracia pública.

O terceiro capítulo apresenta reflexões sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos na prática do reconhecimento da condição de refugiado(a). Para tal, nos voltamos para as origens do sistema regional de proteção aos refugiados na América Latina, e tratamos, em seguida, da incorporação da definição ampliada no contexto brasileiro. Por fim, a forma pela qual analisamos a aplicação desta definição conta tanto com a revisão documental sobre o tema, quanto com reflexões que surgiram muito em

razão de estudos orientados para a análise de casos concretos.

CAPÍTULO 1 - A VIDA ENTRE CONCEITOS

1.1 A formação dos Estados Modernos e a evolução do conceito de refúgio

A maneira como se fala e estuda os refugiados está atrelada a uma construção histórica, e o emprego do termo "refugiado" conjuga tanto um conceito de natureza descritiva, quanto valorativa (HADDAD, 2008, p.42). Assim, a categorização atribuída ao conceito resulta tanto no reconhecimento, quanto no não reconhecimento de indivíduos como refugiados em determinadas épocas.

Desta feita, os que são imaginados e concebidos como refugiados assim o são porque as condições políticas permitem. Nesse sentido, ainda que um indivíduo possa cruzar as fronteiras reais e imaginadas para que possa se tornar um refugiado, o mesmo só poderá fazer isto se a sociedade internacional o permitir (*ibid.*, p.213). Portanto, a forma como se fala sobre um determinado conceito nos ajuda a compreendê-lo. Esta é uma das possíveis maneiras para delinear a trajetória histórica que construiu o sistema de refúgio como o conhecemos hoje.

Remontando a origem da palavra "asilo", tem-se que a mesma é de origem grega, sendo composta pela partícula privada "a*"* e o verbo "*sylao"*, que significa capturar, violentar, devastar. De modo literal significa "sem captura, sem violência, ou sem devastação" (ALMEIDA, 2015, p.125).

Em uma história marcada por expulsões e deslocamentos de povos inteiros, a palavra passa a ser associada aos mesmos fenômenos desde a antiguidade, no antigo Egito. No plano internacional, a questão dos refugiados passa a surgir a partir do século XV, associada também ao processo de formação dos Estados Modernos e derrocada dos antigos Impérios. Assim, em um apanhado histórico, Emma Haddad, indica que o termo "refugiados" é primeiramente cunhado em respeito ao caso dos huguenotes franceses, membros da religião protestante, em um caso de expulsão coletiva que representou um dos maiores movimentos de exilados por causa da ação do Estado, cuja religião era católica, contra esta parcela da população, de religião distinta (HADDAD, 2008, p.51).

No caso em questão, os huguenotes foram forçados a sair do país após a revogação do Decreto de Nantes (*Edict of Nantes*), em 1685. Desta forma, entre 1670 até o início do século XVIII estima-se que entre 200 mil a 500 mil indivíduos da religião protestante tenham deixado a França em busca de refúgio, dos quais cerca de 40 a 50 mil se estabeleceram na Inglaterra. Pouco depois, o termo (*refugiado*) aparece pela primeira vez

no “Dicionário da Academia Francesa”, no ano de 1694, como um substantivo, ou seja, aquilo que evidencia a própria essência de algo. A essência, neste caso, é aplicada apenas à situação dos huguenotes, perseguidos pelo poder real por causa de suas convicções religiosas (NOIRIEL, 2005, p.390).

Até o momento, a partir da lógica dinástica em voga na Europa, a monarquia era estabelecida em função do “*direito divino*”, exercido pelo monarca em relação a seus súditos (*pouvoir de commandement*). A “Paz de Augsburg”, de 1555, afirma o princípio *cuius regio, eius religio* (“*de acordo com sua região, sua religião*”), de sorte que a relação de fidelidade entre os sujeitos e o monarca deve, necessariamente, ser guiada pela religião praticada pelo monarca. Desta forma, a dissidência religiosa acarreta em uma ruptura da fidelidade à majestade, e, portanto, um atentado à soberania estatal (NOIRIEL, 2005, p.383).

Novos movimentos começam a surgir neste cenário. O direito de acolher e de proteger pessoas perseguidas, anteriormente prerrogativa da Igreja, é introduzido na definição de soberania estatal (NOIRIEL, 2005, p.391). Por sua vez, a concepção de soberania e do próprio Estado ganham novos contornos. Fazendo um apanhado dos juristas que contribuem para as origens do tema, Noiriel (*ibid.*, p.391) aponta que no século XVII, Thomas Hobbes traz uma contribuição essencial para o direito público ao definir o conceito de “personalidade jurídica”. A partir disto, há uma distinção progressiva entre a pessoa física do Rei e de sua função. Ao ser visto como um “representante” que é autorizado a agir em nome do Estado a partir de um acordo feito pelo “contrato social”, o Estado e o Rei deixam de ser a mesma figura. Graças a esta “ficção”, é possível podemos entender o Estado enquanto uma instituição, sendo um ser coletivo independente da existência física dos governantes.

Assim, a situação dos huguenotes – ainda que não seja a primeira - apresenta algumas das principais questões das migrações ao longo da história. Em síntese, a mesma é ilustrativa de dois elementos: no âmbito do processo de formação do Estado (do antigo Império para o Estado-Nação), a expulsão dos huguenotes exemplifica a tentativa estatal de definir o pertencimento dos indivíduos à comunidade política através da homogeneidade baseada no critério religioso; e o desenvolvimento de uma resposta Estatal individual Estado com vistas a gerenciar a situação dos refugiados, que precede a criação de uma resposta coordenada, regulada e definida por jurisdição a nível internacional.

Com efeito, o processo de formação dos Estados modernos envolve elementos que determinam e delimitam a lógica da proteção internacional e do sistema de refúgio

atualmente. Nesse sentido, o marco inicial para o surgimento do sistema moderno de Estado é frequentemente apontado como o Tratado de Vestfália, assinado em 24 de outubro de 1648. De acordo com Haddad (2008, p.49), o Tratado é resultado de um processo gradual, que traz em si a instituição da crença em uma Europa organizada em torno do princípio da balança de poder. Assim, o Tratado de Vestfália se constitui como a base inicial das relações jurídicas e políticas entre os Estados.

Assim, a sociedade feudal e o direito medieval são suplantados por uma sociedade moderna de estados com fronteiras territoriais delimitadas, e com o tempo os grandes desenhos territoriais que dividiam a Europa vão ganhando novos contornos. A construção de fronteiras geográficas ocorre em conjunto com a tentativa de se constituir uma unidade política. Nesse sentido, Antas Jr. (2005, p.108) salienta que:

> "A formação do Estado feudal culminou na noção do Estado territorial, limitado por fronteiras políticas que estabelecem a extensão das terras pertencentes a uma nação e com um poder político administrativo centralizado, constituindo ou procurando constituir uma unidade".

De modo complementar, ao estudarem a formação dos Estados Modernos, Peirano (1997) e Torpey (1998, p.239) apresentam elementos de monopolização do poder. Nesse sentido, o mesmo poderia ser caracterizado como um conjunto de instituições e quadros administrativos que exercem o monopólio de poder autoritário em uma área territorialmente demarcada, poder este que é sustentado pelo controle dos meios de violência física, remontando à definição cunhada por Weber. Por sua vez, Torpey (1998, p.239) acrescenta que os Estados modernos, assim como o sistema internacional no qual se inserem, expropriaram os "legítimos meios de movimento" dos indivíduos e das entidades privadas, exercendo desta forma um monopólio dos mesmos – principalmente entre as fronteiras internacionais.

Compreende-se assim que a criação de Estados soberanos, separados, independentes organizados em torno de uma nação particular dá início à era moderna (HADDAD, 2005, p.65). Nesse sentido, o conceito de nacionalidade se torna um fator determinante em relação ao pertencimento dos indivíduos às comunidades políticas, pois, para que a nação venha a existir, os indivíduos que compõem a população devem compartilhar uma nacionalidade em comum – fato este que requer uma atualização do mito de que os mesmos constituem uma "comunidade natural", marcada pela construção de novas solidariedades, em detrimento de antigas relações sociais (ZOLBERG, 1983, p.37).

De acordo com Kymlicka (1996, p.11), as idéias de "povo", "cultura" e "nação" são frequentemente definidas de modo relacionado na perspectiva sociológica. Por tal razão, o

próprio autor define "cultura" como um sinônimo dos dois outros conceitos, e define "nação" como uma comunidade histórica, institucionalizada (em diferentes graus de completude) e que ocupa um território ou uma terra pátria além de compartilha uma linguagem e cultura distintas. No caso dos Estados-nação, a identidade compartilhada advém da história em comum, dos idiomas e possivelmente da religião (*ibid.*, p.188).

Quando o "povo" passa a ser a "nação" e a existência do Estado passa a expressar a vontade nacional, há o surgimento do nacionalismo enquanto ideologia. Em alusão ao conceito de soberania, anteriormente mencionado, quando o povo começa a pensar sobre si na qualidade de "cidadão nacional", a idéia de representação através do governo estatal também ganha novos contornos, no sentido de que este representa a vontade de um grupo de indivíduos definidos pelo caráter nacional. De modo complementar, a construção em torno do projeto de Estado-nação possibilita que a noção de cidadania seja construída em tais bases.

Em conjunto com os nascentes interesses e vontades políticas orientados para a regulação do uso do território, a delimitação territorial e política das fronteiras no Estado-nação traz consigo outras mudanças. Nesse sentido, há a criação de um conjunto de operações jurídicas, materializado através de um processo de codificação, especialmente no caso da família romano-germânica. No processo de elaboração de regras para o emergente convívio social, são criadas normas para as relações de produção, para o mercado, e para o exercício da política. É em razão desta percepção que Antas Jr. (2005, p.121) afirma que a produção do território também demanda a produção de normas. Dessarte, com a consolidação do Estado Nação, a partir do século XVII foram desenvolvidas leis buscando atribuir conteúdo e significado aos conceitos de "nacional" e "estrangeiro" – e a este, dividi-lo entre o "refugiado", o "exilado" e o "imigrante". Assim, a presença dos indivíduos nos espaços passa a ser regulada a partir de novos vocabulários e regulamentos.

Até o momento, buscamos trazer à análise algumas das formas pelas quais diferentes elementos se relacionam no processo de formação do Estado Moderno, tais como a unicidade da população, a questão territorial, da delimitação de fronteiras e da própria constituição de normas a fim de operacionalizar e assegurar a própria vida da unidade soberana. Para além do exposto, outro importante desdobramento começa a ser notado na mesma época, no interior dos Estados nacionais: a emergência dos "direitos humanos" na doutrina ocidental.

A história apresenta diferentes respostas para justificar a existência de direitos

qualificados como inerentes a cada ser humano. Não obstante, estudiosos de áreas distintas parecem concordar ao afirmar que o fundamento dos mesmos remonta aos princípios religiosos na Grécia Antiga. Na época dos estóicos e sofistas, tais princípios são substituídos pela "natureza". Durante a Idade Média, a idéia de direitos humanos passa novamente a ser fundamentada com base na religião monoteísta. Assim, entre o final do século XV e início do século XVI, a partir de um resgate da concepção de direitos naturais do homem, começa a se desenvolver a idéia de que alguns direitos deveriam ser garantidos aos homes para que estes tivessem sua vida e dignidade resguardados (JUBILUT, 2007, p.53-4).

Durante o Iluminismo, contudo, a base religiosa perde espaço para o próprio homem, que sobressai em sua medida e racionalidade. Neste sentido, as revoluções populares dos séculos XVII e XVIII passaram a pensar os direitos humanos como derivados diretamente da "natureza" do homem – ainda que esta pudesse fazer referência a uma lei natural, ou ao homem criado à imagem de Deus. Deste período surgem os primeiros documentos legais com o intuito de proteger os direitos humanos, essencialmente traduzidos sob as categorias de direito à vida, à liberdade e à igualdade. Os documentos em questão foram formulados na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Na Inglaterra é criado o "Bill of Rights" no ano de 1688. Nos Estados Unidos, são criadas a "Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia", em 1776, e a "Constituição Americana" em 1787. Na França pós- Revolução é criada a "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão", no ano de 1789.

Com efeito, a "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão" garantiu direitos naturais e inalienáveis àqueles que possuíssem a cidadania em um Estado e pertencessem a uma nação – no caso a francesa. Na década seguinte, a tal instrumento se somaram a "Lei relativa aos Passaportes" (no ano de 1797) e a "Constituição de 1799", a qual trouxe distinções explícitas entre os indivíduos considerados "nacionais" e os "estrangeiros". Já no século seguinte, no ano de 1832, foi editada uma lei relativa aos estrangeiros que buscaram refúgio no país (HADDAD, 2008, p.57).

De tal sorte, como uma extensão natural dos movimentos advindos de 1648 (a partir do Tratado de Vestfália) e após a Revolução Francesa, a época moderna é marcada pela ênfase à cidadania e à nacionalidade no marco do Estado soberano, em um contexto no qual a própria organização política da Europa é pensada a partir da ideia de Estado-Nação. Como resultado disto, pouco ou nada se questiona acerca de quem é o sujeito político "adequado" no interior das sociedades modernas, bem como a forma pela qual se dá seu

pertencimento e participação na vida política das mesmas. Em verdade, assumimos que esta figura é necessariamente representada pelo cidadão moderno que está ligado pela nacionalidade a seu país.

Na interpretação de Haddad (2008, p.62), ao assumirmos a "cidadania" como o modo normal de pertencimento às comunidade políticas – e no caso prático, ao Estado-nação – quando pensamos o refugiado, o ponto de partida costuma ser a ruptura que o refúgio representa em relação a este pertencimento no seio da comunidade de origem. Em tal aspecto, a fuga do refugiado de seu país de origem demonstra a falha do Estado soberano em cumprir com o seu dever dentro de sua jurisdição – dever este que consiste em assegurar com que todos os seus cidadãos sejam representados e tenham seus direitos garantidos.

A partir destes fundamentos, Haddad compreende os refugiados enquanto a conseqüência inevitável e talvez até mesmo prevista do sistema de Estados-Nação. Nesse sentido, a existência dos refugiados é definida por um caráter ambíguo, uma vez que ao serem excluídos de seus países de origem, são incluídos no sistema internacional de Estados, e o interesse em retirá-los desta espécie de limbo e ligar os mesmos novamente com um Estado é o que dá origem à sua condição política. O pensamento de Haddad (*ibid.*, p.62) vai além deste caráter ambíguo, posto que para a autora, a exclusão dos refugiados também serve como garantia da própria identidade do "sistema de Estados", marcada pela existência de um "Outro": os refugiados. Desta sorte, cabe notar que as políticas de cidadania também se apresentam como políticas de identidade, de inclusão e de exclusão.

Progressivamente os "direitos do homem" foram substituídos pelos "direitos da nação", o que ocorre à medida que os direitos naturais e inalienáveis dos homens passam a ser relacionados com a cidadania e o pertencimento "normal" a uma nação e Estado. Em conjunto a estes movimentos, nota-se a emergência de uma "consciência nacional" (HADDAD, 2008, p.57). Assim, cada vez mais a realidade apresentava desafios à idéia de que os direitos naturais existiriam no mundo mesmo que este não fosse organizado a partir de Estados.

Em verdade, desde o século XV a Europa era palco de experiências sistemáticas que negavam este preceito. O refugiado, ao mesmo tempo, traz em si a tensão formada pela exclusão do Estado, e pela inclusão no discurso dos direitos humanos. Desta feita, ao pensarmos no local de onde surgem os direitos durante o processo de formação dos Estados modernos, notamos que se de um lado são reforçadas as implicações adjacentes à soberania estatal, nos termos dos direitos que os cidadãos nacionais de um território devem

possuir, por extensão, também começa a se desenvolver o quadro de tratamento que as pessoas não cobertas por tal proteção devem receber.

1.2 Direitos em formação – O Regime Internacional de Proteção aos Refugiados

O século XX trouxe a consolidação de um regime jurídico internacional de direitos humanos e de proteção aos refugiados. Este sistema passa a ser incorporado à forma como governos estabelecem a sua relação com as pessoas em situação de refúgio. Aliado a isto, há uma grande proliferação de leis de direitos humanos, as quais trazem novas nuances e complexidades ao modo como os Estados podem ou não se portar perante seus cidadãos, bem como perante aqueles que não o são. Desta forma, a institucionalização do tema dos refugiados a nível internacional é tem início no período entre as guerras mundiais do século XX (pois, como visto anteriormente, a nível nacional europeu a criação de legislação para lidar com o tema data do século XVII).

De acordo com Almeida (2015, p.93), o direito humano ao asilo inicia sua concretização como direito positivo em 1921, através do Alto Comissariado para os Refugiados Russos. Cabe ressaltar que neste primeiro momento, a qualificação de indivíduos enquanto refugiados era feita modo coletivo, a partir de critérios como a nacionalidade e a etnia. É interessante ressaltar o critério coletivo, posto que neste momento, para que uma pessoa fosse reconhecida como refugiada não havia a necessidade de que a mesma demonstrasse ter sofrido ou temer sofrer uma perseguição a nível individual, de modo que bastava que a mesma pertencesse a um grupo compreendido como refugiado.

Em seguida o Alto Comissariado para os Refugiados Russos passa a lidar também com a situação dos refugiados armênios. Em 1928, novamente o Comissariado estende sua atuação para refugiados turcos, assírios, assírios-caldeus e assimilados (ALMEIDA, 2015, p.91). Em abril de 1931 é criado o "Escritório Nansen" (*Nansen International Office for Refugees*), e durante seu tempo de funcionamento foi criada a Convenção de 1933, a qual para muitos autores consideram como marco legal do Direito Internacional dos Refugiados (2007, JUBILUT, p.76). Além disto, no âmbito deste Escritório é criado o "Passaporte Nansen" como documento de identidade para refugiados – tema que será retomado posteriormente neste capítulo. O Escritório funcionou até 1938, quando então é fechado por ocasião da criação do "Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados", o qual funciona até o ano de 1946.

Em termos dos efeitos da criação do Comissariado da Liga das Nações para o sistema de refúgio atualmente, há um fato notável, qual seja, que a análise da situação de refúgio e o decorrente reconhecimento da mesma passam a ser orientados por critérios individuais, havendo uma alteração com relação ao momento anterior, no qual os elementos próprios da experiência coletiva sobressaíam. No que diz respeito a este momento anterior, o autor James Hathaway (1991 *apud* HADDAD, 2008, p.30-31) indica que entre os anos de 1920 a 1935, na qualificação dos refugiados prevalecia uma "abordagem jurídica" – no sentido que de o pertencimento ao grupo social em questão poderia ser o fato que privava o indivíduo de receber a proteção de seu governo.

Em seguida, durante os anos de 1935 a 1939, passa a prevalecer a "abordagem social" para a qualificação do indivíduo enquanto refugiado, a qual se voltava para a necessidade de fornecimento da assistência internacional e garantia da segurança às pessoas que haviam sido vitimadas pelo nazismo. Assim, a partir de 1938 e até 1952, há uma qualificação na qual prevalece a situação individual no âmbito dos órgãos existentes até então. A partir desta acepção, a identificação do conceito de refugiado se volta para uma análise em bases individuais do mérito de cada solicitação de refúgio, em detrimento das bases políticas e sociais anteriormente em voga. Neste contexto, Haddad (2008, p.30-31) informa que os resquícios da abordagem individualista inspiram a definição existente na Convenção de 1951. Em conformidade com a interpretação de Haddad, as abordagens delineadas por Hathaway revelam como o próprio conceito de refugiado foi ressignificado pela comunidade internacional conforme o espaço temporal. Como dito anteriormente, a leitura do "refugiado" enquanto problema temporário guarda relação com a percepção da questão como algo que afetaria grupos identificáveis de pessoas em recortes geográficos e temporais igualmente identificáveis.

Em 1938 foi criado o "Comitê Intergovernamental para os Refugiados" (CIR), órgão que passa a tratar do tema, e que é seguido da "Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento" (ANUAR), criada em 1943. No ano de 1946 é estabelecida a "Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados" (CPOIR), com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pelas duas organizações supramencionadas até o estabelecimento da "Organização Internacional para os Refugiados" (OIR), a qual passa a funcionar em 1948, agora voltada para o grande número de pessoas que se tornaram refugiados com a 2ª Guerra Mundial, e que se somavam àqueles que já viviam sob tal condição. Em 1949 é estabelecida a "Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos" (*United Nations Relief and*

Works Agency for Palestinians Refugees - UNRWA), a qual fornecia assistência, proteção e apoio legal aos refugiados palestinos na Jordânia, Líbano, Síria, Cisjordânia e Faixa de Gaza (MOREIRA, 2012, p.54). A OIR funcionou até 1950, sendo então substituída pelo "Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados" (ACNUR), agência fundada pela ONU e que se define como instituição apolítica, humanitária e de cunho social com função de proporcionar proteção internacional aos refugiados, e que em 2016 completou 66 anos de existência.

Neste mesmo momento, aos poucos é estabelecido um núcleo jurídico internacional de proteção da pessoa humana. Assim, no plano interno dos Estados, as mudanças relacionadas à temática vêm, como vimos no início, com a alteração nas noções de soberania. Isto porque até o ano de 1945 apenas os Estados e as organizações interestatais eram tratados como sujeito de direito na ordem internacional. A mudança vem através da "Carta de São Francisco"[5], a qual funda a Organização das Nações Unidas no ano de 1945, e é considerada o primeiro documento do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* (DIDH, ou o Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana). Cabe notar que, resumidamente, o DIDH se divide em três vertentes de proteção: o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2007, p.57).

O DIDH transforma o ser humano em sujeito de direito perante a ordem jurídica internacional no âmbito do direito internacional público (ALMEIDA, 2015, p.56). No que diz respeito à relação entre a soberania estatal e o indivíduo, Almeida (*ibid.*, p.56) indica que a partir da Carta de São Francisco o respeito aos direitos humanos ganha importância basilar no ordenamento jurídico internacional. A esse respeito, o autor pontua que:

> os direitos humanos deixaram de ser uma questão de 'domínio reservado' dos Estados e ganharam status de tema global, o que significa a necessidade de os Estados soberanos, em tempos de paz, garantirem a efetiva proteção dos direitos humanos da população a fim de conquistarem legitimidade no plano

[5] Nesta Carta a guerra passa a ser considerada um instrumento não-jurídico e fora dos instrumentos legais para a resolução de conflitos (ALMEIDA, 2015, p.40). Sua origem, no entanto, remonta a anos anteriores. Assim, em 1942 é elaborada a "Carta do Atlântico", a qual ressalta quatro liberdades essenciais – liberdade de expressão, liberdade de culto, liberdade de viver sem passar necessidade e liberdade de viver sem medo; assim como o "direito de todas as pessoas de escolherem a forma de governo sob a qual iriam viver" (BURUMA, 2015, p.402-3). Assim os elementos acima convergiam e resultaram na criação da ONU em 27 de abril de 1945, em São Francisco, a qual transforma a aliança em tempos de guerra em organização internacional. Na interpretação de BURUMA, na declaração de direitos que foi debatida para ser incluída no preâmbulo da Carta (ainda em 1945, posto que a DUDH foi assinada em 1948) transpareciam os valores do pensamento iluminista e também do universalismo cristão de que os direitos humanos deveriam beneficiar toda a humanidade. Por fim, tem-se que os direitos humanos universais estavam ligados à lei, adotada em Nuremberg, dos "crimes contra a humanidade" que, por sua vez, estava ligada ao conceito de genocídio, definido em 1944 pelo jurista polonês Raphael Lemkin, como "a destruição deliberada e sistemática, total ou parcial, de um grupo étnico, racial, religioso ou nacional" (BURUMA, 2015, p.412).

internacional." (ALMEIDA, 2015, p.41).

Assim, após a 2ª Guerra Mundial, pela primeira vez o Estado se via obrigado a garantir direitos básicos sob a sua jurisdição, quer fossem nacionais ou estrangeiros (CARVALHO RAMOS, 2016, p.32). Por tal razão, o estabelecimento de direitos humanos na metade do século XX representa um momento crítico no projeto moderno de criação de instituições internacionais, posto que desafia a concepção de que a condição de vida dos cidadãos de um Estado fosse questão apenas de soberania interna dos países, não sendo de interesse ou ingerência da comunidade internacional. A partir deste marco, os Estados passam a ter que responder internacionalmente por atos que tomam com relação à sua população (KAPUR , 2006b, p.673)[6].

De acordo com Jubilut (2007, p.51), "o Direito Internacional dos Direitos Humanos surge após a 2ª Guerra Mundial", consistindo no conjunto de normas jurídicas internacionais que estipula os direitos essenciais do ser humano, criando e processando as obrigações que os Estados devem respeitar e garantir, sejam os indivíduos nacionais do mesmo ou não (CARVALHO RAMOS, 2016, p.31). De forma complementar, Carvalho Ramos (*ibid.*, p.31) aponta que as características singulares do DIDH são que ele trata dos "direitos de todos, não importando a nacionalidade, credo, opção política, entre outras singularidades". Além disto, a partir dos mesmos, os "Estados assumem deveres em prol dos indivíduos, sem a lógica da reciprocidade dos tratados tradicionais" (*ibid.*, p.31). Por sua vez, os indivíduos passam a ter acesso às instâncias internacionais voltadas à supervisão e controle do cumprimento das obrigações estatais.

A partir desta última característica, vê-se a criação de um conjunto de processos internacionais de direitos humanos, ou seja, de mecanismos unilaterais e coletivos voltados para a apuração das violações de direitos humanos. Da mesma forma, Carvalho Ramos (2016, p.32) ressalta que "a Carta de São Francisco é o primeiro tratado de alcance universal que reconhece os direitos fundamentais dos seres humanos, impondo o dever dos Estados de assegurar a dignidade e o valor de todos". Também de fundamental importância é o fato de que os direitos no âmbito do DIDH independem do critério da nacionalidade, posto que são direitos de todos.

Neste ensejo, a "Declaração Universal dos Direitos Humanos"[7], que vinha sendo

---

[6] De acordo com Ratna Kapur (2006b, p.668-669), a concepção de direitos humanos era amparada na idéia de que vivemos em um mundo civilizado, que progride, e no qual o próprio reconhecimento destes direitos e dos compromissos adjacentes por parte dos Estados representaria um momento crítico no projeto e narrativa liberal em se defender os direitos individuais.

[7] Após a DUDH foram elaborados o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional

redigida desde 1945, é aprovada sob a forma da Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral, em reunião de 10 de dezembro de 1948. Importa pontuar que, à época, a Resolução não possuía força vinculante, e neste contexto foram redigidos novos tratados internacionais. Contudo, após décadas de prática, a Declaração Universal é reconhecida como espelho da norma costumeira de proteção de direitos humanos. Assim, a mesma é considerada norma de *jus cogens* pelo Direito Internacional Consuetudinário (ALMEIDA, 2015, p.60). Da mesma forma, Goodwin-Gill (2014, p.653) ressalta que a Declaração de 1948 foi um divisor de águas na relação entre indivíduos e o Estado, pois a mesma influenciou os tratados para a proteção de grupos, tais como os refugiados, influenciando as convenções que transformaram a declaração em obrigações de modo mais persuasivo, e que enquadraram e passaram a orientar a prática dos Estados.

Como pano de fundo histórico, Ian Buruma (2013, p.312) relata que após a 2ª Guerra Mundial houve uma ruptura do que era percebido como aceitação natural de privilégios, bem como de sua privação, assim como um sentimento e ressentimento de classes. Da mesma forma, uma nova solidariedade havia unido as pessoas durante os anos de guerra - ainda que a obra de Buruma apresente um detalhado apanhado de injustiças e atrocidades ocorridas mesmo após a 2ª Guerra. Independente do caminho de interpretação acerca dos humores europeus no pós-guerra, o autor toca em um ponto crucial, qual seja, que as experiências passadas haviam gerado um novo sentido de percepção de direitos, segundo o qual as desigualdades sociais e de classe antiga não poderiam mais permanecer. Conquanto este possa ser lido como um pensamento ingênuo, o autor pontua que:

> ‘nunca mais’ era um sentimento que todas as pessoas que tinham sofrido no pior conflito humano da história poderiam compartilhar. Para muitos, foi mais do que um sentimento; era um ideal, talvez um ideal utópico, uma crença de que um mundo novo e melhor poderia ser criado das cinzas (BURUMA, 2015, p.312).

Assim, em compasso com o descrédito que havia sido atribuído ao liberalismo pelos anos anteriores, Ian Buruma (2015, p.324) ressalta que “o planejamento da sociedade perfeita foi uma das grandes crenças do século XX”. Sob tais planos, a própria unidade européia era pensada enquanto um ideal (*ibid.*, p.352). Não obstante o ideal europeu de constituir a perfeição da sociedade estivesse presente, fato é que o corpo jurídico que envolve o DIDH tem seu lugar no início da era nuclear – inaugurada com os ataques à Hiroshima e Nagasaki [8] – aos quais o autor atribui a criação de uma ruptura na história.

---

de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966 - sendo o objetivo principal dos dois instrumentos é atribuir caráter vinculante aos direitos humanos elencados na DUDH.

[8] Como derradeiro ato da 2ª Guerra, o mundo vê as bombas atômicas serem lançadas em Hiroshima e Nagasaki nos dias 6 e 9 de agosto de 1945. Apenas em Hiroshima, no espaço de um milionésimo de segundo,

Em tal contexto, a DUDH e a criação da ONU ganham muitos significados. Neste sentido, Ratna Kapur (2006b, p.673) afirma que o projeto de direitos humanos é baseado na suposição de que todos os humanos são intitulados a gozar de direitos humanos sem qualquer distinção – uma vez que os direitos estariam pautados pela objetividade, neutralidade e inclusão. Contudo, para a autora, o projeto Iluminista, que precede o movimento de direitos humanos, é elucidativo para se pensar como este mesmo movimento conviveu com a exclusão e subordinação em meio à busca por práticas políticas com pretensão universal. Não há necessidade de ir muito longe: a escravidão e a colonização permaneceram como pano de fundo das lutas por liberdade e igualdade entre os Europeus – caso em que o artigo masculino se aplica com perfeição, posto que os documentos tratam do sujeito liberal, branco, cristão e com posses (*ibid.*, p.673)[9].

Não obstante, no cenário pós-2ª Guerra Mundial, marcado pelo início da era nuclear e precursor da Guerra Fria, é elaborada no âmbito da ONU a "Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados" no ano de 1951. Tal instrumento é considerado o primeiro no contexto da proteção internacional aos refugiados, posto que define em caráter universal a condição de refugiado explicitando seus direitos e deveres. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

> 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;
> 2) Que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade (ACNUR, 2013a, p.48).

A Convenção delimita, portanto, o reconhecimento da condição às pessoas que tivessem sido vitimadas pelos acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951, entrando

---

cerca de 80 mil pessoas perderam suas vidas (ALMEIDA, 2015, p.37). Com a rendição japonesa pouco menos de um mês depois, chega ao final a 2ª Guerra Mundial em 2 de setembro de 1945.

[9] Neste aspecto, Kapur (2006b, p.674) afirma que durante o século XIX buscaram-se padrões para explicar e justificar a exclusão dos sujeitos não-europeus do âmbito do direito internacional. Tal relação foi baseada na suposição incontestada de que os países europeus representavam a civilização *per se*. Assim, pela narrativa de progresso da humanidade, os territórios incivilizados deveriam alcançar tal estágio de desenvolvimento a fim de adentrar nesta comunidade de direitos.

em vigor em abril de 1954. Esta limitação poderia ser compreendida em conformidade com a adoção do instrumento por parte dos Estados, que poderiam situar estes acontecimentos na Europa, ou poderiam rechaçar esta limitação geográfica, e contemplar acontecimentos que houvessem ocorrido dentro ou fora da Europa[10].

Em razão das limitações temporal e geográfica, tornou-se difícil para muitos países aplicar a Convenção de 1951. Assim, pouco após a adoção da mesma, são iniciadas as conversas voltadas para a elaboração de um instrumento internacional independente que viesse a resolver os problemas gerados pela limitação temporal e geográfica da Convenção.

Nesse sentido, através do "Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados", de 1967, é colocado um fim à reserva temporal - sendo omitidas as palavras "como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951". Aliado a isto, os Estados que se comprometessem com as obrigações da Convenção ficavam impossibilitados de adotar a reserva geográfica ao aderir ao Protocolo, conforme assinala Moreira (2012, p.103). Por fim, cabe pontuar que o Protocolo de 1967 não aborda questões que foram consideradas lacunas da Convenção de 1951, tais como delimitar o modo pelo qual os Estados-parte tratariam a recepção dos refugiados, ou como processariam os procedimentos de elegibilidade (*ibid.*, p.104)

Atualmente a Convenção de 1951 permanece central no quadro de proteção internacional aos refugiados, ainda que no Brasil o debate sobre este quadro seja pautado pela amplitude de instrumentos que configuraram a nossa lei. Em conjunto com a DUDH, a C51 estabelece dois dos princípios basilares do Direito Internacional dos Refugiados (DIR): direito ao asilo e o princípio do *non-refoulement.* Assim, a seguir trataremos destes dois tópicos, e no tópico subseqüente abordamos a definição de refugiado inaugurada pela Convenção (em associação com o Protocolo de 1967).

A Declaração Universal de Direitos Humanos traz em seu texto, um elemento essencial para se pensar o "Direito Internacional dos Refugiados", uma vez que através de seu Artigo 14 (1) dispõe:

> 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países (ONU, 1948).

Ao analisar o conteúdo e as origens do Artigo 14(1) – do "direito de buscar e gozar

---

[10] Como veremos adiante, ao aderir à Convenção em 1960, o Brasil assumiu o dispositivo da reserva geográfica, considerando como refugiados apenas os refugiados europeus. Apenas em 1989, através do Decreto 98.602/89, o governo brasileiro assumiu de maneira integral o teor da Convenção de 1951, sendo o ano marcado também pelo início do funcionamento do escritório do ACNUR em Brasília (BARRETO, 2010, p. 18).

de asilo em outros países contra a perseguição" – Alice Edwards (2005, p.299) aponta que este direito é o equivalente moderno e reconhecido pelos Estados do "direito ao santuário" (*right of sanctuary*), tal como era aplicado na Grécia antiga, no Império Romano e também no início da civilização cristã (EDWARDS, 2005, p.299), conforme pontuado anteriormente através de Noiriel (2005, p.391)[11].

Na mesma esteira, outro ponto de fundamental importância para a compreensão do sistema com o qual lidamos atualmente, é que as propostas iniciais de redação do Artigo não incorporaram em si a obrigação do Estado em "conceder o asilo" (EDWARDS, 2005, p.299), de modo que este movimento permanece localizado na esfera soberana do Estado. Não obstante, no que se refere ao dever do Estado no âmbito do direito ao asilo, tem-se que a discricionariedade estatal não é irrestrita, mas sim regulada pelos Tratados e compromissos assumidos. Assim, Edwards (2005, p.300) ressalta que apesar de não existir o "direito de ser concedido asilo" *de jure*, "poderia existir o direito implícito ao asilo *de facto*, ou, ao menos, de pedir por ele".

Após a DUDH, a "Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados" elabora mais sobre o direito de buscar e gozar de asilo, e traz de modo implícito o Artigo 14 da DUDH. No que diz respeito à amplitude e aplicação do direito ao asilo, Edwards (*ibid.*, p.301) ressalta que durante os *travaux préparatoires*, no contexto da Comissão de Diretos Humanos entre 1947-1948, o representante da Delegação Francesa ressaltou que o "direito ao asilo estava implícito na Convenção, mesmo que não estivesse proclamado de modo explícito no instrumento, uma vez que a própria existência dos refugiados dependia dele". De forma complementar, Goodwin-Gill (2014, p.654) indica que o apontamento feito na Comissão pela delegação francesa não significava, contudo, que todos teriam o direito de ser reconhecidos como refugiados em todo e qualquer lugar. Nesse sentido, o autor sustenta que, enquanto questão de obrigação, pode ser necessário que o Estado permita que um indivíduo adentre seu território para o propósito de proteção – o que, contudo, não equivale a dizer que há um direito internacional reconhecido de ser concedido o refúgio ("*to be granted asylum"*) no sentido de poder entrar no território, permanecer no mesmo, trabalhar e estudar neste, e de não ser devolvido para o país de origem[12].

Uma vez que habitamos uma comunidade organizada de Estados a nível

---

[11] De acordo com Alice Edwards (2005, p.309), na "Ata Final da Conferência de Plenipotenciários", a qual representa o primeiro pronunciamento a respeito do direito de buscar e de gozar de asilo contra a perseguição, no âmbito do Artigo 14 da DUDH, o referido direito foi classificado como um direito individual.

[12] A respeito deste ponto, devem-se considerar os compromissos estatais com relação ao princípio do *non-refoulement* e com os demais instrumentos de proteção aos direitos humanos.

internacional, a pergunta para aqueles que deixam seus locais de origem é simples: para onde ir?

Nesse sentido, Edwards (2005, p.302) afirma que apesar da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) não estipular um "direito de adentrar em qualquer país", o direito de deixar um país e o de buscar asilo são "dois lados da mesma moeda". A isto é acrescida a possibilidade de que a Convenção de 1951 se torne um texto inútil caso não se reconheça o "direito de entrar em algum país", pelo menos para os propósitos de determinação da condição de refugiado.

Poucos anos após a adoção da Declaração Universal, a autora Hannah Arendt retratava em seu livro "Origens do Totalitarismo" o direito ao asilo a partir de seu anacronismo em relação à realidade que cercava indivíduos atingidos pelas duas guerras mundiais. Neste sentido, Arendt (2012, p.384) afirmava que o primeiro dano causado aos Estados-nações no momento em que centenas de milhares de pessoas apátridas chegaram às suas fronteiras foi a "abolição tácita do direito de asilo, antes símbolo dos Direitos do Homem na esfera das relações internacionais". Inobstante, o direito ao asilo continuou a ser reafirmado em diferentes instrumentos internacionais ao longo dos anos. Desta feita, no âmbito do sistema interamericano a "Convenção Americana de Direitos Humanos" (*Pacto de San Jose da Costa Rica*)[13] dispõe sobre o direito de buscar asilo através de seu Artigo 22, inciso 7, em que se lê:

> Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais (CIDH, 1969).

O direito de buscar asilo sé reforçado pela proibição do *refoulement*, entendido como a rejeição e/ou devolução da pessoa que busca a proteção do território do Estado no qual a mesma busca adentrar. Na Convenção de 1951 o Artigo 33 (intitulado "Proibição da devolução ou expulsão") dispõe que

> 1. Nenhum dos Estados Partes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.
> 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que, por motivos sérios, seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país (ACNUR, 2013a, p.67).

Da mesma forma, Alice Edwards (2005, p.301) ressalta que o "Protocolo de 1967"

[13] O *Pacto de San Jose da Costa Rica* foi promulgado no Brasil em 6 de novembro de 1992.

traz de modo implícito o Artigo 14 da DUDH, e a partir destas bases, o direito contra o *refoulement* é amplamente lido como parte constitutiva do direito costumeiro internacional – ainda que alguns países não reconheçam tal afirmação, a exemplo dos Estados Unidos, que em consultas globais articuladas pelo ACNUR reafirmou esta posição.

Outrossim, a "Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial", adotada pela Resolução 312 (XXII) da Assembléia Geral da ONU de 14 de Dezembro de 1967, reitera a soberania do Estado no reconhecimento do asilo, ainda que busque regular a discricionariedade estatal com o respeito ao princípio do *non-refoulement* em suas variadas formas, o que aparece, sobretudo, no texto de seu Artigo 3. Igualmente, em 1977 por meio da "Conclusão n. 6" do Comitê Executivo do ACNUR, foi estendida a aplicação deste princípio aos solicitantes de refúgio, reafirmando a importância de que o mesmo fosse observado independente do reconhecimento formal como refugiados de indivíduos cujas vidas pudessem estar sujeitas à perseguição, caso retornassem para seus países de origem. Além disto, um apontamento interessante para esta temática – e que sinalizamos brevemente - reside na discussão sobre se constituiria uma forma indireta de *refoulement* a devolução de solicitantes para países nos quais as condições locais de negação de direitos sócio-econômicos seja de tal sorte que pudessem fundamentar uma espécie de *refoulement* cumulativo (*constructive refoulement*) (EDWARDS, 2005, p.323). A localização destes direitos no cenário internacional permanece como pano de fundo, mormente tendo em vista o nível de comprometimento afirmado pelos Estados em relação aos mesmos, posto que em muitas vezes governos atribuem um peso diferente e menor aos direitos sócio-econômicos e culturais, contrariando a noção de indivisibilidade, interdependência e universalidade destes direitos.

Desta forma, assim como o direito ao asilo, que se torna implícito em instrumentos posteriores, o princípio do *non-refoulement* também é abrangido por diferentes tratados na esfera do direito internacional dos direitos humanos adotados tanto a nível universal quanto regional. A este respeito, cabe observar que quando se fala de proteção internacional dos direitos humanos, tem-se que esta apresenta dois mecanismos, o global e o regional. Conforme indica ALMEIDA (2015, p.40):

> O global é o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU); os sistemas regionais são: o Sistema Africano (Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos – 1981), o Sistema Árabe (Carta Árabe dos Direitos Humanos – de 1994, até o momento só ratificada pelo Iraque), o Sistema Europeu (Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais – 1950) e o Sistema Interamericano (Convenção Americana de Direitos Humanos – 1969).

Como exemplo do exposto, o Artigo 22, inciso 8, do *Pacto de San Jose* 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 por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas" (CIDH, 1969). Por sua vez, a "Convenção contra a tortura e outro tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes" (1984) dispõe em seu Artigo 3[14] que:

> 1. Nenhum Estado Parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura.; 2. A fim de determinar a existência de tais razões, as autoridades competentes levarão em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, quando for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de violações sistemáticas, graves e maciças de direitos humanos (BRASIL, 1991).

Além disto, através destes instrumentos foi desenvolvida uma estrutura para o tratamento dos refugiados e solicitantes de refúgio que devem ser respeitadas pelos Estados. Nesse sentido, de acordo com Edwards (2005, p.301), a Convenção de 1951, em conjunto com o princípio do *non-refoulement*, estabelecem que o Estado tem o dever de possibilitar o acesso ao procedimento de refúgio, inclusive para que tenham seus pedidos analisados. De modo complementar, Alice Edwards (*ibid.*, p.301) salienta que o acesso ao procedimento de refúgio também poderia ser lido como um direito implícito na Convenção de 1951 e uma parte da prática Estatal – ainda que a autora pontue que tais procedimentos não sejam necessários para conceder proteção aos refugiados.

De acordo com Moreira (2012, p.66), a ausência de previsões relacionadas à recepção dos solicitantes de refúgio, assim como a falta de previsões acerca do processo de decisão que envolve o reconhecimento da condição de refugiado, são fatores que contribuíram para que existam disparidades entre a forma que os Estados signatários da mesma tratam os solicitantes, assim como diferenças no procedimento de elegibilidade –

---

[14] Inobstante, ao longo dos anos, o princípio do *non-refoulement* passa a ser reiteradamente reafirmado na abertura de cada novo compromisso assinado no passar dos anos – assim como é frequente a sua violação, demonstrando a necessidade paradoxal que direitos humanos sejam reafirmados. Duas situações são ilustrativas disto, e nos mostram como o texto estipulado nos instrumentos acima pode ser interpretado, ou, em outras palavras, deturpado. Na decisão *Amuur v.France*, a Corte Européia de Direitos Humanos determinou que a "Convenção Européia de Direitos Humanos", e que a violação particularmente de seu Artigo 5 ainda era aplicável na área de espera do aeroporto. Assim, a Corte determinou como irrelevante para fins do cumprimento do direito internacional a tentativa do governo francês de classificar a área de espera do aeroporto como uma "zona internacional", o que, portanto, daria margem à compreensão de que os solicitantes de refúgio neste espaço ainda não houvessem adentrado o território francês (CEDH, 1996). Já na década de 1990, outro caso que traz luz a pontos sobre a importância do acesso ao procedimento voltado para a análise dos pedidos de refúgio é o caso 10.675, "*The Haitian Centre for Human Rights et al. v. United States*", levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 1997).

conforme pontuado anteriormente quando mencionamos a adoção do Protocolo de 1967. Em razão do exposto, Moreira (*ibid.*, p.66) aponta que o regime internacional de proteção aos refugiados apresentava, desde seu início, falhas e problemas institucionais Apesar disto, a autora reconhece a importância da contribuição do mesmo no plano internacional, em particular por ter sido fundamental no estabelecimento de normas, padrões e parâmetros que guiassem o tratamento de pessoas em situação de refúgio, bem como obrigassem os Estados a respeitar os direitos de pessoas que não fossem nacionais.

Posteriormente, sistemas regionais em diferentes partes do mundo criaram definições de refugiado que buscavam atender às necessidades de proteção relacionadas aos fluxos de refugiados que se desenvolveram nestes locais. A esse respeito, face às migrações forçadas na América Central e na América Latina, em 1984 é criada uma definição regional local, a qual traz novas disposições para o reconhecimento da condição de refugiado. Por meio desta definição, são reconhecidas outras formas de violações à dignidade da pessoa humana em formas distintas das consagradas pelos cinco motivos da definição clássica, fazendo com que a princípio o número de possibilidades para o reconhecimento de alguém como refugiado fosse ampliado (JUBILUT, 2007, p.135; ALMEIDA, 2000, p.379). No capítulo 3 trataremos dos critérios utilizados para a análise do mérito dos casos, em particular a análise da definição ampliada e questões adjacentes.

No que se refere à definição de refugiado que a Convenção de 1951 inaugura, temos que a categoria é construída a partir de interesses diferenciados. Neste contexto, notava-se o interesse de países ocidentais em se criar uma convenção internacional que não apresentasse nenhuma ameaça à segurança nacional, tampouco impusesse maiores obrigações financeiras e/ou legais sobre eles (LOESCHER, 1996 *apud* MOREIRA, 2012, p.60).

Com efeito, na "definição clássica" de refugiado (ou "definição tradicional"), estabelecida a partir da Convenção de Genebra de 1951 (e em associação com o Protocolo de 1967), define-se como refugiada a pessoa que tema ser perseguida em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, de seu pertencimento a um determinado grupo social ou em razão de sua opinião política (real ou imputada).

Desta feita, o motivo principal que pode ensejar o reconhecimento da condição de refugiado é o "fundado temor de perseguição". Portanto, o ato de cruzar uma fronteira internacional, a presença do elemento do bem fundado temor de perseguição associado a um dos motivos de inclusão previstos na definição, bem como a ausência de proteção estatal contra tal violência, serviriam como os fundamentos para o reconhecimento do

indivíduo como refugiado[15]. Cabe notar que a avaliação sobre se a pessoa preenche os critérios enunciados na definição de refugiado que consta em nossa lei de refúgio corresponde a um processo que não tem como efeito atribuir a alguém a qualidade de refugiado, mas sim de constatar esta realidade (ACNUR, 2013a, p.10).

No que se refere à compreensão em torno da noção de "perseguição", importa notar que conquanto inexista uma definição universalmente aceita de "perseguição", tendo as diversas tentativas de formular um conceito nesse sentido falhado – através da análise das circunstâncias específicas de cada caso, avaliar-se-á se ameaças ou ações prejudiciais podem vir a configurar uma perseguição, tendo em vista o elemento subjetivo e o elemento objetivo que devem ser levados em consideração na análise do "fundado temor" (*ibid.*, p.12-14). Por fim, cabe pontuar que foge ao escopo deste estudo analisar as especificidades e dimensões que cada um dos motivos elencados na definição poderia ganhar, bem como os contornos que envolvem a avaliação dos casos face à definição tradicional.

Importa notar que a Convenção de 1951 traz em si o que fica conhecido como "cláusula de exclusão". Desta forma, em seu Artigo 1º a Convenção dispõe que:

> D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados.
> E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país.
> F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que: a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra[16] ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (ACNUR, 2013a, p.50).

Pelo exposto, Türk e Nicholson (2010, p.47) indicam que a Convenção de 1951

---

[15] Na análise geral do fundado temor de perseguição, importa dizer que apesar da condição de refugiado geralmente ser determinada de modo individual, podem existir situações nas quais grupos inteiros tenham que se deslocar em razão de circunstâncias que indicam que os membros deste grupo poderiam – analisando-se os casos individuais – ser considerados como refugiados. Como estas situações envolvem a urgência na prestação da assistência, a determinação individual da condição de refugiado pode não ser possível por questões de ordem prática. Assim, adota-se o procedimento de "determinação coletiva" da condição de refugiado, através do qual cada membro do grupo passa a ser considerado como refugiado *prima facie* (ACNUR Brasil, 2013, p.13).

[16] Na cláusula de exclusão os "crimes de guerra" têm sua origem no descrito por Buruma (2015, p.304): "Como as leis existentes para crimes de guerra, conforme mencionado no julgamento de Belsen, só se aplicavam a ações bélicas, uma nova legislação teria de ser concebida para cobrir o Terceiro Reich antes de 1939 e o extermínio sistemático de um povo (...) A nova categoria legal de 'crimes contra a humanidade', formulada na Carta de Londres do Tribunal Militar Internacional de agosto de 1945, ampliou o conceito de crimes de guerra. Outra novidade legal foi a dos 'crimes contra a paz', que envolviam o planejamento e a execução de uma guerra de agressão".

provê um marco amplo no contexto global de direito internacional e em particular do direito internacional humanitário e de direitos humanos. Enquanto paradigma para a proteção, defendem que o uso da definição presente na mesma não se dê de modo demasiadamente rígida, em virtude das circunstâncias e desafios contemporâneos. Até mesmo em razão dos novos cenários que se apresentam, a Convenção de 1951 é objeto de uma disputa de interpretações ao longo do tempo. Nesse sentido, uma das maiores dificuldades atuais é garantir que a aplicação e implementação da Convenção de 1951 (bem como dos demais instrumentos de proteção aos direitos humanos) transcorra de modo coeso, e atinja o objetivo de garantir a proteção em um mundo que cada vez mais parece inventar novas formas de se destituir populações inteiras de seus direitos.

1.3 **O Paradoxo dos direitos humanos**

Com efeito, buscamos avaliar de que forma a construção do refugiado afeta o modo como a comunidade internacional formula as respostas para pessoas em busca de refúgio atualmente - tanto de quem é aceito como refugiado(a) quanto do que se fala sobre ele(a).

A maneira como se fala e estuda os refugiados está atrelada a uma construção histórica, e o emprego do termo "refugiado" conjuga tanto um conceito de natureza descritiva, quanto valorativa (HADDAD, 2008, p.42). Assim, a categorização atribuída ao conceito resulta tanto no reconhecimento, quanto no não reconhecimento de indivíduos como refugiados em determinadas épocas. Desta feita, os que são imaginados e concebidos como refugiados assim o são porque as condições políticas permitem (*ibid.*, p.213). Nesse sentido, ainda que um indivíduo possa cruzar as fronteiras reais e imaginadas para que possa se tornar um refugiado, o mesmo só poderá fazer isto se a sociedade internacional o permitir (*ibid.*, p.213). Portanto, a forma como se fala sobre um determinado conceito nos ajuda a compreendê-lo. Esta é uma das possíveis maneiras para delinear a trajetória histórica que construiu o sistema de refúgio como o conhecemos hoje.

Longe de uma mera descrição e categorização burocrática, ao pensarmos sobre o contexto internacional no qual os refugiados surgem enquanto ‘problema’, e, principalmente, como um “problema” de categorização, percebemos o mesmo como uma categoria intensamente política. Nas palavras de Haddad (2008, p.38), tratar-se-ia de uma categoria que se torna um instrumento político tanto para os “categorizados” quanto para “aqueles que categorizam”.

Nesse sentido, talvez a mais sensível das mudanças conceituais tenha sido apontada

por Hannah Arendt em 1943 - mesmo ano no qual a autora se encontrava na condição de refugiada - ao perceber os refugiados da Segunda Guerra Mundial como "aqueles de nós que tenham sido tão infelizes em chegar a um novo país sem condições e ter que ser ajudado pelos Comitês de Refugiados" (ARENDT, 1943, p.112). A maneira de tratar o refugiado como um indivíduo acima de tudo, expressando através de "sem condições" a realidade de uma situação econômica vulnerável, nos mostra que Arendt enxerga "o homem" não só como um receptor de ajuda internacional, mas também como alguém que – considerando com extrema sensibilidade a união de elementos sócio-econômicos que tornam nossa vida possível – precisa buscar a proteção nesses outros espaços.

Tal como se apresenta, a reflexão sobre o sistema internacional de proteção aos refugiados é conectada também com a questão da realização dos direitos humanos. Historicamente o núcleo dos direitos humanos tem sido articulado através da tríade Estado-nação-território, como aponta Carolina Moulin (2011, p.145). Por tal ângulo, cabe recordar que o primeiro documento pensado para suprir a ausência de proteção jurídica nacional foi um certificado de identidade e de viagem, que ficou conhecido como "Passaporte Nansen". Assim, o primeiro documento que surge nesse sistema para consertar a ruptura da relação entre cidadão e Estado é justamente um passaporte.

De tal sorte, Torpey (1998, p. 242) ressalta que em conexão com a monopolização dos meios de movimento no âmbito do processo de formação dos estados modernos (vista no tópico 1.1) caminha ao lado o fato de que os indivíduos se tornam dependentes dos Estados para que possuam "identidades". Conforme o autor indica, ainda que documentos com o propósito de identificar e distinguir indivíduos já existissem desde a criação dos Estados modernos, a disseminação dos mesmos a nível mundial – como é o caso do passaporte internacional – se dá com o desenvolvimento da burocracia e da tecnologia estatais. A criação desta possibilidade vem, sobretudo, a partir do século XIX, com o surgimento de cartões e códigos. Assim, ao se tornarem disponíveis, os documentos também passam a ser exigidos como requisito obrigatório que possibilitaria o movimento entre os espaços.

Segundo Torpey (*ibid.,* p.242), com o tempo as identidades como passaportes e cartões de identidade passaram a constituir a prova material de nossa existência. A exemplo disto, o autor cita as mudanças realizadas a partir da Revolução Francesa, como o decreto sobre o status civil estabelecido em setembro de 1792, o qual determinava que um indivíduo poderia existir enquanto cidadão apenas se possuísse sua identidade.

A questão dos documentos de identificação, sobretudo do passaporte, despertou

muito minha atenção nos momentos iniciais desta pesquisa. Neste sentido, no contato com pessoas em busca de refúgio – quando já havia iniciado o mestrado, e, em conseqüência, as leituras relacionadas ao tema – me surpreendia o fato de que reiteradamente apresentassem seus passaportes quando buscavam atendimento na ONG em que eu voluntariava, em detrimento de inicialmente apresentarem seu protocolo de solicitação de refúgio[17] - o documento de identidade brasileiro.

Tal situação nos leva a um dos muitos paradoxos dos direitos humanos, primeiramente apontado por Hannah Arendt (2012). Ao refletir sobre a condição dos apátridas durante os anos entre as duas Guerras Mundiais, Arendt notou que quando o homem aparecia apenas enquanto "homem abstrato", sem pertencer a qualquer território ou jurisdição que o reconhecesse como membro, ou seja, quando ele estava mais vulnerável, os direitos humanos desenhados à sua figura se mostravam mais irrelevantes e não eficazes (BENHABIB, 2013, p.43).

Por meio de seu livro, Arendt traz uma análise sobre o período localizado entre as duas guerras, articulando reflexões e inquietações acerca do processo através do qual são estabelecidos tais direitos. Em diálogo com os escritos desta autora, a reflexão de Ratna Kapur (2006a; 2006b) acerca do direito nos auxiliará neste momento, que busca ser um exercício de compreensão sobre as bases a partir das quais o corpo de lei voltado para a definição e proteção dos refugiados é informado.

Ao ser proclamado, o núcleo dos direitos humanos é articulado através da tríade Estado-nação-território. Inobstante, de acordo com as categorias criadas a partir do pensamento do século XVIII, os direitos humanos emanariam diretamente da "natureza" do homem – o que poderia fazer referência a uma lei natural ou a um homem criado à imagem de Deus – e deveriam existir e ser válidos ainda que houvesse um único homem na terra e que vivesse fora da comunidade humana. Assim, Arendt (2012, p.405) ressalta que "quando os Direitos do Homem foram proclamados pela primeira vez, foram considerados

---

[17] Ao solicitar o refúgio o estrangeiro dá início a um processo com as seguintes fases: a solicitação do refúgio, a instrução do processo e a decisão proferida pelo CONARE; e, caso esta seja desfavorável ao refúgio, a interposição de recurso e a decisão proferida em segunda instância (MOREIRA, 2007, p. 10). Uma vez recebida a solicitação de refúgio, o solicitante é autorizado a permanecer no território nacional até a decisão final do processo (caso tenha vindo acompanhado de familiares, estes também são autorizados a permanecer no Brasil) (*ibid,* p.11). Pelo artigo 21 da lei também é estabelecido que o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo. É através do protocolo que é permitido ao Ministério do Trabalho expedir a carteira de trabalho para que o solicitante possa exercer uma atividade remunerada no país (BRASIL, 1997, art. 21). Desta forma, o protocolo é utilizado cotidianamente, possibilitando a expedição de outros documentos. Portanto, na vida de um solicitante de refúgio no Brasil, o protocolo representa a cédula de identidade que comprova a sua condição jurídica. No capítulo 2 analisaremos em mais detalhes essa matéria.

independentes da história e dos privilégios concedidos pela história a certas camadas da sociedade", e esta independência constituiria a dignidade do homem.

A ideia de direitos que tivessem o homem como a sua origem e seu objetivo último mostrou-se mais problemática na prática – do que nas Declarações que inauguram a institucionalização dos direitos humanos. A imagem de um homem que levava em si mesmo a sua dignidade, sem fazer referência a qualquer ordem superior, e que existia enquanto "ser" emancipado e isolado, na prática, mostrou-se cada vez mais distante da idéia de um "homem abstrato", a quem os direitos seriam garantidos independente do mundo que o rodeava, imerso em uma idéia de direito natural consideravelmente paradoxal (ARENDT, 2012, p.396).

Assim, a questão em torno dos direitos humanos se volta para a representação do "homem" e sua relação com a sociedade na qual o mesmo está inserido. Nesse sentido, Hannah Arendt aponta que com início na Revolução Francesa e a forma como esta moldou a humanidade à margem de uma família de nações, é gerada uma representação do povo enquanto "homem", ao invés de uma representação individualizada do mesmo. A implicação deste tipo de relação viria depois, quando os Estados-nação não mais conseguisse assegurar os direitos fundamentais de grandes parcelas de sua população. De tal forma, a autora aponta que:

> Os Direitos do Homem, afinal, haviam sido definidos como "inalienáveis" porque se supunha serem independentes de todos os governos; mas sucedia que, no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los (*ibid.*, p.397).

Da mesma forma a linguagem dos direitos humanos foi associada à questão da emancipação nacional, de modo que esta parecia ser a única possibilidade de se assegurar a soberania do respectivo povo, assim como o gozo de seus direitos inalienáveis.

O primeiro paradoxo, portanto, aponta para a possibilidade de que direitos alienáveis pudessem ser pensados em abstração e garantidos na prática social. Havia a suposição de os homens, independente de sua cidadania e nacionalidade, pudessem ter direitos – ainda que isto não ocorresse na prática. Em verdade, a promessa dos direitos humanos há muito deixara de ser cumprida.

Ao relatar o cenário europeu após a 1ª Guerra Mundial, Hannah Arendt desnuda os destroços de um sistema político convulsionado. Nesse sentido, a autora aponta que desde o início do século XX, parecia que os sistemas criados para formalizar a união entre o indivíduo e um território – bem como as soluções aventadas para se normalizar este elo

quando o mesmo havia sido rompido – colapsaram quando passaram a atender um número massivo e crescente de pessoas. Este afluxo de pessoas adviera tanto do surgimento das minorias criadas pelos "Tratados de Paz" e do próprio fluxo de refugiados e apátridas. Mediante a incapacidade dos Estados em prover uma lei que restaurasse a proteção de um governo nacional para aqueles que tivessem perdido a mesma, aumentava o perigo de que o Estado da lei se tornasse em Estado policial. Aliado a isto, a autora indica os graves danos às estruturas sociais européias que a expulsão cada vez maior de pessoas do âmbito da lei gerou para as instituições legais em tais sociedades. No limite, não apenas a expulsão, como também a permanência destas nestas margens - posto que as soluções aventadas até então (mormente a repatriação e a naturalização) não se mostravam factíveis – serviu para trazer à tona a questão dos direitos humanos, bem como sobre a validade destes quando o indivíduo havia sido alijado de seus direitos enquanto nacional (*ibid.*, p.373).

Após a 2ª Guerra Mundial, a autora retrata a impossibilidade de que pessoas que haviam sido expulsas de seus lares e que, consequentemente, haviam perdido seus direitos, pudessem habitar em um novo local. Nesse sentido, para Arendt (2012, p.402):

> a calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procurada felicidade, nem da igualdade perante a lei ou da liberdade de opinião – fórmulas que se destinavam a resolver problemas dentro de certas comunidades – mas do fato de já não pertencerem a qualquer comunidade".

Assim, e remontando à experiência nazista de lidar com a "população indesejada", a autora afirma que foi criada uma condição completa de privação de direitos antes mesmo que o direito à vida por si só fosse ameaçado. Em tal contexto, a perda da comunidade na qual anteriormente o indivíduo estava inserido tem como conseqüência a sua expulsão da humanidade. Desta forma, no contexto analisado pela autora, a perda de direitos nacionais levou também à perda de direitos humanos:

> O conceito de direitos humanos, baseado na suposta existência de um ser humano em si, desmoronou no mesmo instante em que aqueles que diziam acreditar nele se confrontaram pela primeira vez com seres que haviam realmente perdido todas as outras qualidades e relações específicas – exceto que ainda eram humanos. O mundo não viu nada de sagrado na abstrata nudez de ser unicamente humano" (*ibid.*, p.408).

Paradoxalmente, a perda dos direitos nacionais levou o homem a enquadrar-se na situação original que as declarações instituindo tais direitos previam. Contudo, quando tal situação ocorre, o homem parece ser destituído de toda sua dignidade. A experiência prática vivenciada por humanos "e apenas humanos" desafiou a própria essência das Declarações que tratam de um "homem abstrato". De acordo com Seyla Benhabib (2013,

p.43), autora que reflete muito sobre os escritos de Arendt, tem-se que:

> O 'humano na frase 'direitos humanos' nunca pode ser considerado um indivíduo em isolamento das relações sociais e do contexto social. Ser uma pessoa, ou seja, ter o direito de ter o 'direito a ter direitos', é ser reconhecido pelos outros como sendo digno de ter igual respeito moral[18].

Desta sorte, a história das sociedades ditas civilizadas no início do século XX demonstrava que o ser humano possuidor de direitos era aquele que vivia em sociedade – desde que não fosse considerado "indesejado" nesta. Hannah Arendt (2012), portanto, traz à superfície o grande perigo que a existência de milhares de pessoas completamente destituídas de direitos possa representar: que a própria civilização, em seu seio, seja a única capaz e responsável por gerar tamanho horror. Incompreensíveis fora da história e da sociedade que os construiu, os direitos humanos representam grandes conjuntos de palavras – tais como "liberdade", "igualdade" e "dignidade" - cujos significados permanecem contestados e imersos em uma infinidade de histórias e lutas de poder e resistência (BAXI, 2006, p.187).

Quando o status de um homem em si mesmo passa a desafiar a identidade entre o "homem" e o "cidadão", ou entre a "natividade e a "nacionalidade", as soluções pensadas para se resolver esta ruptura sugerem que haja um retorno para a condição "normal" de pertencimento às comunidades políticas. Isto nos leva a pensar no segundo instrumento jurídico criado para suprir a ausência de proteção nacional, qual seja, o "Certificado de Elegibilidade" (à época emitido pela OIR).

Com efeito, o processo de reconhecimento da condição de refugiado, como vimos, envolve um direito a buscar asilo, que não pode ser realizado fora de contexto – ou seja, ele implica a necessidade de que se possa adentrar em um novo território, no qual inclusive seja possível passar pela avaliação da necessidade que alguém tenha de tal proteção.

Ao pensarmos sobre a natureza do conceito de refugiado, a análise histórica e conceitual demonstra que um indivíduo, a depender do contexto político no qual é inserido, seria reconhecido como refugiado. Por outro lado, um indivíduo similar, porém em um contexto político distinto, não seria reconhecido como refugiado. Assim, tornar-se-ia possível imaginar determinadas pessoas como refugiadas, bem como suas circunstâncias, caso as condições políticas o permitam. Na mesma esteira e inspirados nas observações de

---

[18] Tradução livre da autora para: "*'the human' in the phrase 'human rights' can never be an individual considered in isolation from social relations and social context. To be a person, that is to be entitled to the right to have rights, is to be recognized by others as a being worthy of equal moral respect".*

Emma Haddad (2008), compreendemos que para toda solução existe uma falta de solução. Em termos práticos, como meio de fundamentar este tipo de análise, a autora acima indica que na década de 1920 os refugiados russos obtiveram tal reconhecimento. Por sua vez, muitos judeus não obtiveram tal reconhecimento durante os anos de 1930. De modo complementar, Moreira (2012, p.64) indica que a Convenção de 1951 havia sido originalmente elaborada pelos países ocidentais com o intuito de fornecer refúgio para indivíduos fugindo dos regimes comunistas ao leste europeu após a 2ª Guerra Mundial[19]. Em seguida, durante a Guerra Fria, refugiados húngaros foram reconhecidos por tal *status*, porém muitas pessoas fugidas do Laos e do Camboja durante a década de 1970 não foram reconhecidas como refugiadas.

Da mesma forma, enquanto escrevemos esta pesquisa, a União Européia assina um acordo para devolver solicitantes de refúgio do Afeganistão que tiveram seus pedidos negados (conhecidos como "*failed asylum seekers*"), à revelia das circunstâncias do país que continuam a gerar refugiados – sendo, inclusive um dos três países que mais gera refugiados(as) na atualidade[20]. Assim, o estudo de Haddad (2008, p.213) é elucidativo ao afirmar que conquanto o indivíduo possa cruzar as barreiras imaginárias e físicas necessárias para que se torne um refugiado, ele se tornará um refugiado apenas se a sociedade internacional assim o permitir.

A realidade, portanto, gera desdobramentos que nos fazem pensar sobre a própria natureza do conceito de refugiado. A diferenciação entre migrantes e refugiados faz com que muitas pessoas acabem ocupando pólos distintos do espectro internacional. Se definidos prioritariamente pelo evento que justifica e funda o seu temor, os refugiados passam a ser incluídos em um discurso apolítico de proteção humanitária que buscam dar a aparência de neutralidade no uso do próprio termo "refugiado"[21] (NYERS, 2006 *apud* MOULIN, 2012, p.8; HADDAD, 2008, p.37). Se definidos por elementos muito

---

[19] A respeito do debate em torno do alcance do termo "refugiado" nos trabalhos preparatórios da Convenção de 1951, Moreira (2012, p.60) ressalta que havia uma divisão entre duas posições distintas. Desta forma, havia uma visão "universalista", pela qual se sustentava que o conceito abarcasse indivíduos independente de sua origem. Esta visão era liderada pelo Reino Unido e pelos países do BENELUX, Escandinávia e o Alto Comissário para os Refugiados. A segunda visão era chamada de "europeísta" (ou eurocêntrica), e defendia que o conceito fosse aplicado apenas aos europeus. Por sua vez, tal visão era compartilhada pela França, Itália, Estados Unidos, e, em sua maioria, os países latino-americanos mantiveram apoio à mesma.

[20] AL JAZEERA. EU deal clears deportation of unlimited Afghan refugees: controversial agreement allows EU to forcefully return any number of failed asylum seekers back to Afghanistan. 05/10/2016. Disponível em: <http://www.aljazeera.com/news/2016/10/eu-deal-clears-deportation-unlimited-afghan-refugees-161004132025865.html>. Acesso em 05/10/2016.

[21] A esse respeito, o próprio Estatuto da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), apresenta o trabalho da agência como humanitário, social e de caráter inteiramente não-político.

dissociados desta imagem, não se encaixando nesta definição, passam a ser caracterizados, acima de tudo, pela busca da sobrevivência econômica.

Assim, ao definirmos de quem estamos falando, podemos questionar: Afinal, quem é o refugiado, e o que há de singular em seu deslocamento que o diferencia de outras categorias de migrantes?

Para responder esta pergunta, faremos a seguir as distinções entre os principais grupos de migrantes que compõem os fluxos migratórios atuais, como os migrantes involuntários (tais como os refugiados), os deslocados internos, os apátridas, os asilados, os migrantes humanitários, os deslocados ambientais, os migrantes voluntários e os imigrantes em situação irregular.

Os migrantes forçados ou involuntários são aqueles que não optam pelo deslocamento, mas se vêem obrigados a migrar devido ao risco que suas vidas correm caso permaneçam no país de origem. Os refugiados, portanto, se inserem no grupo de migrantes forçados. Em uma análise particularmente interessante para pensarmos a realidade brasileira, Moulin (2011, p.149) traz o conceito de "refugiados espontâneos", definido como

> Refugiados espontâneos são, como o próprio termo indica, aqueles que chegam aos portos de entrada e solicitam, por conta própria, refúgio às autoridades competentes. Normalmente, embora certamente haja exceções, os refugiados espontâneos no Brasil chegam por portos, aeroportos e rodovias e encontram pela primeira vez o aparato protetivo humanitário. Muitos permanecem no país por período determinado em situação irregular e só procuram a proteção após obterem referências das instituições de assistência locais ou por meio de contatos com comunidades diaspóricas (de migrantes e refugiados).

Também classificados como migrantes forçados, os deslocados internos se diferenciam dos refugiados por se movimentarem dentro de seus países, visto que não conseguem transpor as fronteiras nacionais (MOREIRA, 2012, p. 16). De acordo com Moulin (2012, p.11), o deslocamento interno surge como uma categorização paradoxal, pois retrata um indivíduo que é um "quase-refugiado" ou "quase-cidadão".

Quando o indivíduo não possui vínculo jurídico-político que o ligue ao Estado-nação, diz-se que ele não possui nacionalidade, não sendo portador de direitos e deveres frente ao país em questão. Deste modo, o indivíduo é classificado como apátrida (MOREIRA, 2012, p. 17). É importante ressaltar que de acordo com o "Manual de Proteção aos Apátridas" publicado em 2014 pelo ACNUR, um apátrida também pode ser um refugiado, uma vez que as definições de apátrida nos termos da Convenção de 1954 e a de refugiado na Convenção de 1951 não são mutuamente excludentes.

O sistema de asilo, por sua vez, é um instituto mais estreito que o refúgio, e não gera direito ao solicitante - de modo que não existiria o direito de obter asilo desconectado de determinadas limitações, conforme exposto por Carvalho Ramos (2011, p.41) - ainda que este instituto também seja voltado para assegurar o acolhimento de um indivíduo estrangeiro que, em virtude de perseguição política, não possa retornar ao local de residência ou de nacionalidade. Em sentido amplo, este instituto engloba o asilo territorial e o asilo diplomático, e assim, na América Latina os asilados surgiram como categoria distinta dos refugiados[22]. Contudo, na literatura inglesa os termos "asylum" e "refuge" são muitas vezes utilizados como sinônimos.

Por sua vez, os imigrantes humanitários são considerados vítimas de violações de direitos humanos (a exemplo das vítimas de tráfico de pessoas), ainda que não sejam necessariamente enquadrados nas categorias de proteção acima[23]. Há ainda a possibilidade de que os imigrantes humanitários sejam pessoas com doenças graves, e que buscam tratamento de saúde em outro país (MJC, 2015, p.20).

Os deslocados ambientais são compreendidos como os imigrantes que saíram de seus países de origem em razão, sobretudo, de questões ambientais – tais como terremotos, enchentes, desertificação, dentre outros (*ibid.*, p.20). Na literatura das migrações forçadas, existem muitos autores que trabalham o conceito de "refugiados ambientais", contudo, o mesmo foge ao escopo de nosso estudo.

Os migrantes voluntários, por sua vez, são considerados indivíduos cujo deslocamento ocorre por vontade própria, podendo ser motivado por diversas situações, sobretudo a busca por uma melhor condição econômica. Despertando o interesse de grupos distintos, por vezes retratados como mão de obra barata, ameaça à cultura local, como problema à segurança nacional, e ainda como pessoas má intencionadas em usufruir de sistemas de políticas sociais, os "imigrantes econômicos" compõem as manchetes dos principais jornais e revistas, da América Latina à Europa.

---

[22] É importante ressaltar que na América Latina, o problema do asilo diplomático e territorial é tratado em um conjunto de instrumentos regionais, dentre os quais, o Tratado de Direito Penal Internacional (Montevidéu, 1889); o Acordo sobre Extradição (Caracas, 1911); a Convenção sobre o Asilo (Havana, 1928); a Convenção sobre o Asilo Político (Montevidéu, 1933); a Convenção sobre o Asilo Diplomático (Caracas, 1954) e a Convenção sobre o Asilo Territorial (Caracas, 1954).

[23] A esse respeito, cabe notar que a Resolução Normativa nº 97 do Conselho Nacional de Imigração no Brasil disserta sobre o tema. Da mesma forma, as "Diretrizes Sobre Proteção Internacional N. 07 – A aplicação do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados para vítimas de tráfico e pessoas em risco de serem traficadas" de 2006 dissertam sobre a relação entre este tipo de situação e a análise da condição de refugiado.

Por fim, os imigrantes em situação irregular são pessoas que não dispõem de documentos que autorizem sua estada e/ou residência no país em que se encontram. Cabe notar que a utilização do termo "ilegal" para retratar a situação destas pessoas não deve ser incentivada, por se tratar de desrespeito à condição humana das mesmas, que se sobrepõe às fronteiras espaciais.

Em meio a este universo de conceitos há uma intensificação do fluxo de migrações forçadas, fazendo com que milhares de pessoas tentem fugir não apenas de perseguições políticas individuais, mas também da fome, da instabilidade política associada a altos níveis de pobreza e miséria e de conflitos armados (TRINDADE, 2008, p.54; MOREIRA, 2012, p.18). As conseqüências desta conjuntura trazem, portanto, grandes implicações para a aplicação das normas internacionais de proteção aos direitos humanos, pois os fluxos de refugiados podem apresentam causas que se tornam combinadas.

Uma nova dimensão é acrescida este cenário por meio dos chamados *"fluxos mistos"* – e, neste aspecto, ao dialogar com Karatani, Emma Haddad (2008, p.170) sustenta que após a 2ª Guerra Mundial é criada uma distinção artificial entre "refugiado" e "migrantes". Além disto, há uma queda na demanda por mão de obra (nos países europeus), o que vem acompanhando de maiores restrições ao acesso aos sistemas de refúgio e também da diminuição dos programas de reassentamento. Da mesma forma, há um fim na convergência dos interesses dos Estados e dos refugiados que havia marcado o período da Guerra Fria, com governos cada vez mais interessados em gerenciar as migrações. Desta forma, a autora afirma que "a política externa ocidental começou a se diferenciar da proteção aos refugiados, enquanto os refugiados políticos e migrantes econômicos começaram a convergir na verdade" (*ibid*., p.170).

Em verdade, contribui para esta análise pensar que a situação econômica de um indivíduo não se trata de um fenômeno natural, mas sim de uma relação deste indivíduo com seu Estado (o qual, relembrando a própria noção de soberania, possui responsabilidades em relação ao mesmo), e deste Estado em relação ao sistema no qual está inserido (VERNANT, 1953, p. 5 *apud* HADDAD, 2008, p.29).

Acompanhando o aumento de refugiados e pessoas de interesse das agências humanitárias, seguem as modificações sofridas na própria noção de quem reconhece como o sujeito do refúgio. De acordo com Haddad (2008, p.170) existem muitos fatores que contribuem para a dificuldade em se estabelecer a distinção entre refugiados e outros migrantes, particularmente porque naturalmente existem muitas motivações por trás da decisão de migrar, o que independe do grau de coerção pelo qual se faça o movimento.

Não obstante, existem alguns cenários de particular dificuldade, a exemplo das rotas migratórias controladas e vendidas por redes de coiotes e das quais se utilizam tanto pessoas que serão reconhecidas como refugiadas, como aquelas que não serão.

Como resultado dos fluxos mistos, há uma transformação da figura do refugiado para a figura do "solicitante de refúgio". Em outras palavras, o meio político acaba por constituir "os imigrantes econômicos em potencial e refugiados em potencial como equivalentes, até que provassem o contrário" (ORDÓÑEZ, 2015, p.108)". Desta feita, cada vez mais o refugiado é pensado como não-refugiado. A este respeito, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, as fundações para uma mudança paradigmática na política e lei de refúgio começaram a ser erigidas a partir da criação de um mito da diferença, no qual se dizia que os fluxos de refugiados advindos dos países subdesenvolvidos eram essencialmente distintos das populações que haviam buscado refúgio na Europa a partir da 1ª Guerra Mundial (CHIMNI *apud* HADDAD, 2008, p.167).

Tendo em vista esta reflexão, importa ressaltar que "a dificuldade em distinguir entre migrantes econômicos e migrantes forçados não é só intrínseca ao Estado, mas também é intrínseca a alguns dos solicitantes de refúgio" (ORDÓÑEZ, 2014, p.101). Em estudo que explora as distinções entre a migração forçada e a migração econômica (através de experiências narradas por três trabalhadores imigrantes), Ordóñez mostra como as condições de marginalização a que muitos indivíduos estão submetidos atualmente são fundamentais para compreendermos suas jornadas e o modo como se identificam e narram suas histórias. A exemplo disto, ainda que os elementos presentes na definição de refugiado da lei brasileira de refúgio possam ser evidentes para muitos – em especial no que tange à idéia de "fundado temor de perseguição" – deve-se perceber que as causas que marginalizam muitas vezes fazem com que indivíduos que buscam pela proteção internacional enquanto refugiados não se identifiquem com as representações de sofrimento, violência e perseguição que moldam o aparato humanitário, e que a elas não atribuam centralidade em suas vidas (ORDÓÑEZ, 2015, p.108).

Desta feita, para além das condições de marginalização levantadas por Ordóñez, cabe pontuar que no tocante aos desafios notados nos regime de proteção internacional por Arendt há mais de seis décadas, alguns autores oferecem leituras sobre a realidade contemporânea que constituem interessantes pontos de partida. Neste sentido, Betts (2010) cunha a noção de "migração de sobrevivência" (*survival migration*)[24]. De acordo com o

[24]Betts (2010, p.365) estabelece três elementos para caracterizar a noção de "migração de sobrevivência", quais sejam: estar fora de seu país de origem, enfrentar uma ameaça à sua existência e não possuir acesso a

autor, a maior parte das migrações - a exemplo daquelas que decorrem de mudanças climáticas - não é originada por uma causa única. Desta forma, o autor parte da perspectiva que os movimentos forçados contemporâneos seriam originados da interação complexa de uma variedade de atores, incluindo os desastres ambientais, o colapso dos meios de subsistência, a fragilidade estatal e a transmissão do colapso econômico global (*ibid.*, p.370).

De modo mais sintonizado com a operacionalização corrente do tema, Ruma Mandal (2005, p.9) pontua que o ACNUR utiliza termo "refugiado" em um sentido ampliado, que busca designar pessoas fora de seus países de origem e que possuem necessidade de proteção internacional por causa de graves ameaças à suas vidas, liberdade ou integridade física em seus países de origem, resultantes de conflitos armados ou de graves desordens públicas. Por sua vez, Haddad (2008, p.42) define aqueles que se encaixam no conceito como: "um refugiado é um indivíduo que foi forçado, em um grau significativo, para fora de sua comunidade política doméstica indefinidamente"[25].

Por nossa conta, refletimos o pensamento de autores que acreditam não poder existir um único entendimento sobre o que é a categoria de refugiado. Nesse ensejo, a migração enquanto campo social de relação coloca em tensão o modo como historicamente a interação dos diferentes atores e sujeitos foi moldada e entrecortada por sistemas e relações de poder (BORDIEU, WACQUANT, 1995 *apud* VILLA MARTÍNEZ, 2011, p.341). Desta sorte, as identificações construídas em torno dos conceitos como o de refugiado não são criadas de maneira independente, mas sim de modo relacionado com as representações que a sociedade e as autoridades constroem sobre estas populações – que, por sua vez, também interagem com estas identificações, se apropriando delas, recriando-as, defendendo-as ou resistindo às mesmas.

Assim, a partir do arcabouço teórico revisitado no capítulo 1, buscaremos compreender como as idéias em torno dos conceitos no sistema internacional de proteção aos refugiados respingam na realidade brasileira. Particularmente, em uma realidade de

---

um remédio doméstico ou resolução. A respeito da ameaça à existência do indivíduo em questão, o autor fornece uma interpretação particularmente interessante, que não reduz esta condição à ameaça ao direito à vida, mas que também inclui os elementos principais para a dignidade humana, conforme explica: "um direito básico pode ser definido como um direito sem o qual nenhum outro direito pode ser gozado. Existem três tipos de direitos básicos: liberdade básica, segurança básica e subsistência básica. No momento, a definição de refugiado concentra-se na segurança básica e, em alguma medida, na liberdade básica, mas exclui a subsistência básica".

[25]Emma Haddad (2008, p.42) afirma que esta definição prevê o código (internacional e jurídico), categoria (doméstica e administrativa) e identidade (individual e subjetiva), e aponta para a interlocução entre todas. Além disto, revela três concepções sobre o conceito de 'refugiado': o grau compulsório, o elemento temporal indeterminado e a base inerentemente política.

fluxos mistos, consideramos necessário sintonizar este resgate histórico para compreender melhor a atualidade na qual nos situamos.

CAPÍTULO 2 - PANORAMA BRASILEIRO: O PROCESSO DE REFÚGIO

2.1 Processos iniciais no Brasil e os instrumentos de proteção aos refugiados

Pensar na política imigratória brasileira, em particular naquela feita em relação aos refugiados, implica pensar também no projeto de nação brasileira. De certo, a forma como a sociedade brasileira é constituída reflete nas condições de vida e de tratamento que muitos dos imigrantes encontram no país. Em nossa concepção, tais elementos apresentam apontamentos importantes para compreendermos como os instrumentos de proteção aos refugiados passam a ser incorporados no ordenamento jurídico nacional, e, especialmente, como os mesmos são efetivados através do contato da população imigrante em situação de refúgio.

Conforme explica Kabengele Munanga (2004, p.58), "O Brasil, como todos os países novos que nasceram do descobrimento e da colonização, comparativamente aos países e nações antigos, deveria construir artificialmente sua nacionalidade". Isto posto, a cultura política nacional brasileira guarda conexão com o modo pelo qual se pensa o próprio pertencimento a esta nação. Nesse sentido, em "Rediscutindo a Mestiçagem no Brasil", Munanga analisa diferentes formas pela qual a intelectualidade local visa transformar a pluralidade de povos, culturas, identidades (e etc.) em uma única coletividade de cidadãos. Inicialmente influenciados pelo determinismo biológico do fim do século XIX (pelo qual se postulava a inferioridade das raças não brancas, sobretudo a negra), já no século XX, sobretudo a partir de 1930, os pensadores do Brasil passam interpretar as raízes históricas com as idéias construídas em torno do mito de "democracia racial"[26], o qual, sob um aspecto universalista, revela perpetuar e proteger desigualdades estruturais, sociais e econômicas em nossa sociedade.

Desta forma, no âmbito das políticas de imigração, sobretudo após a 2ª Guerra

---

[26] Sobre o mito da democracia racial, Kabengele Munanga (2004, p.112) explica que: "*Na construção do sistema racial brasileiro, o mestiço é visto como ponte transcendente, onde a tríade branco-índio-negro se encontra e se dissolve em uma categoria comum fundante da nacionalidade*". E a partir disto, da miscigenação dos povos, surgiria o mito de democracia racial. De modo complementar, pontua que: "O mito de democracia racial, baseado na dupla mestiçagem biológica e cultural entre as três raças originárias, tem uma penetração muito profunda na sociedade brasileira: exalta a idéia de convivência harmoniosa entre os indivíduos de todas as camadas sociais e grupos étnicos, permitindo às elites dominantes dissimular as desigualdades e impedindo os membros das comunidades não-brancas de terem consciência dos sutis mecanismos de exclusão da qual são vítimas na sociedade. Ou seja, encobre os conflitos raciais, possibilitando a todos se reconhecerem como brasileiros e afastando das comunidades subalternas a tomada de consciências de suas características culturais que teriam contribuído para a construção e expressão de uma identidade própria. Essas características são 'expropriadas', 'dominadas' e 'convertidas' em símbolos nacionais pelas elites dirigentes" (*ibid.*, p.77).

Mundial, o país assina o principal instrumento de proteção aos refugiados, qual seja, a Convenção de 1951. Contextualmente, importa notar que o modo como o Brasil se entendia e era construído enquanto nação indica o modo como ocorre a perpetuação de práticas racistas com relação aos imigrantes, em especial contra aqueles que não fossem de descendência européia. Retornando a nosso tópico de análise, acreditamos que este breve apontamento seja também necessário para pensarmos as origens das marcas atuais do nosso direito, enquanto feridas absorvidas e reproduzidas a partir da construção desigual do Brasil.

Com efeito, quando o governo brasileiro assina a Convenção de 1951 (no ano de 1952)[27], ele o faz com algumas restrições, tais como a reserva geográfica e a reserva aos Artigos 15 e 17, relativas ao direito de associação e de exercer profissão assalariada (MOREIRA, 2012, p.91-4). Nesta época, o Brasil assumia uma posição enquanto receptor de refugiados através do reassentamento articulado pelo ACNUR – ainda que restringisse, ou procurasse restringir, refugiados de origem étnica semítica ou de religião israelita (*ibid.*, p.79).

Na visão de Moreira (2012, p.95), a política brasileira em relação aos refugiados durante o pós-2ª Guerra Mundial até 1960 foi marcada pelo compromisso seletivo do país, posto que manteve as restrições geográficas da Convenção de 1951. Em complemento, a autora indica que a questão humanitária, o alinhamento ao mundo ocidental e a posição ideológica anticomunista representaram fatores que guiaram os direcionamentos da política brasileira no período. Como elementos do mesmo contexto, figuravam ainda a necessidade de mão de obra qualificada, mormente para São Paulo, assim como o foco em se priorizar a população que pudesse atender ao ideal de nação brasileira.

Quando o país é assolado pela ditadura há uma ruptura na posição estatal em relação aos refugiados, e sua conseqüente associação com a temática da segurança nacional. Desta feita, há um recuo formal no compromisso brasileiro em continuar receptivo aos refugiados. Em conexão a este movimento, o governo brasileiro também buscava deixar claro que historicamente não havia se comprometido em atender às demandas dos refugiados que estivessem para além do continente europeu – qualificando-os como "novos refugiados" (MOREIRA, 2012, p.119).

Não obstante, ao final – e como exposto pela referida autora, a partir de diferentes vozes na burocracia brasileira- o país assinou o Protocolo de 1967, ratificado em 1971. É

[27] Importa ressaltar que o Parlamento aprova o instrumento em 1960, através do Decreto Legislativo n. 11/60.

importante frisar que à época, "O ACNUR reconhecia o estatuto de refugiado com base em seu mandato (por isso, os refugiados eram chamados de mandatários) e os sul-americanos ficavam sob sua proteção até que a agência conseguisse reassentamento em outros países" (MOREIRA, 2012, p.119). Além disto, durante a ditadura militar no Brasil (assim como em outras ditaduras), o ACNUR era acusado de ser uma organização internacional que ajudava terroristas procurados por governos latino-americanos (*ibid.*, p.126).

No período militar alguns dos organismos da sociedade civil brasileira que historicamente trabalham com o tema do refúgio no país começaram a desenvolver seus trabalhos. Tal foi o caso da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ)[28]. Neste mesmo cenário, os refugiados, através de organização própria, se mobilizam como forma de lidar com as instituições atuantes na temática – essencialmente as organizações religiosas e a agência da ONU para refugiados.

Conforme salienta Moreira (2012, p.218), desde esta época no Brasil é organizada uma política imigratória em relação aos refugiados mediante a qual os atores estatais se encarregam da "política direta" – relativa à inclusão deste público nos serviços básicos que também são acessados pela população nacional. Em complemento, os atores não estatais concentram sua atuação na "política indireta", relacionada aos serviços de atendimento voltados para tal população.

No que se refere às características intrínsecas desta política, o estudo de Moreira (2012, p.128) é interessante por indicar como mesmo durante a ditadura militar o governo brasileiro possuía interesse de que a sociedade civil atuasse na causa, e que desempenhasse um papel proeminente, em particular no contato com o público e na assistência às necessidades deste. Da mesma forma, a autora indica como a parceria dentre os atores não estatais se estabelece e é tensionada pelo contexto.

Desta forma, remontando às origens históricas do trabalho exercido pelo ACNUR e pelas organizações não governamentais (como a própria Cáritas), é possível notar como as iniciativas para a inserção dos refugiados no país de refúgio (no caso, o Brasil) eram empreendidas de modo preeminente pela sociedade civil, pelo ACNUR e em alguma medida pelo governo.

Em seguida, com o fim da ditadura militar, o contexto da redemocratização no país apresenta desdobramentos para a política em relação aos refugiados (ainda que inaugurado

[28] A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Cáritas/RJ) é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e está inserida nos trabalhos da Arquidiocese do Rio de Janeiro, atuando na busca pela proteção e promoção social dos direitos de refugiados(as) e solicitantes de refúgio.

com a adoção do Estatuto do Estrangeiro em 1980). A partir de então, notou-se uma transformação fundamental no tratamento dado ao tema dos direitos humanos no país. Esse processo também é marcado pela mobilização e participação de diversos setores da sociedade civil, sobretudo instituições atuantes nessa causa. No novo cenário doméstico que se estabelece entre as décadas de 1980 e 1990, a relação entre atores do Estado e da sociedade civil também se altera. As organizações da esfera não estatal, dedicadas à prestação de bens e serviços sociais, passaram a atuar em conjunto com o Estado, distanciando-se do caráter mais contestatório que as caracterizava no contexto do regime militar (MOREIRA, 2012, p.173).

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, incorpora a importância dos direitos humanos no cenário político nacional, e também o compromisso com a questão do "asilo político"[29]. Nesta conjuntura – e com a tentativa de conectar a questão dos refugiados com o tema dos direitos humanos – a reserva geográfica é levantada em 1989, e os Artigos 15 e 17 da Convenção de 1951 passam a ser plenamente aplicados. Igualmente, a CF possui princípios e regras relativos à proteção dos refugiados, tal como o mesmo é regulado através de tratados internacionais. Da mesma forma, o fundamento da dignidade da pessoa humana transpassa a Carta, e deve servir de base para a proteção dos direitos humanos no país.

Não obstante, apesar de ser signatário da referida Convenção, até este momento o Brasil não contava com legislação própria sobre o refúgio – e esta ausência era um dos pontos de interesse tanto do ACNUR, quanto da sociedade civil. Desta forma, estes atores passam a advogar pela criação de uma lei de refúgio no país. Como visto no capítulo anterior, as décadas de 1980 e 1990 apresentavam um cenário tensionado pela presença de "fluxos mistos", bem como por um aumento das políticas de restrição à imigração pelo mundo, em particular na Europa. Na mesma esteira, em contraponto à criação e/ou fortalecimento das garantias fornecidas às pessoas em busca de refúgio, sobressaía a discussão em torno do que era retratado como a "crise do estatuto" de refugiado. Além

[29]A esse respeito, Jubilut (2007, p.182) ressalta que o asilo político aparece inicialmente na Constituição de 1934, no capítulo II, artigo 113, no parágrafo 31. Em seguida, a autora indica que o mesmo é suprimido pela Constituição de 1937. Na Constituição de 1946 a figura do asilo político ganha forma através do Artigo 141, parágrafo 33. Na Constituição de 1967 o mesmo figura no Artigo 150, parágrafo 19. Por fim, a autora pontua que "*o texto sempre mencionou a expressão asilo político (e não apenas asilo) e que até a Constituição de 88 estava tal instituto ligado ao pedido de extradição*" (*Ibid.*). De modo complementar, a Constituição Federal de 1988 afirma a prevalência dos Direitos Humanos (inc. II) e a concessão de asilo político (inc. X) por meio de seu Artigo 4º.

disto, no cenário internacional são criados outros tipos de proteção temporária e subsidiária que terminavam por diminuir o rol de direitos elencados na Convenção de 1951.

A despeito destas tendências, é no período inicial da década de 1990 que o Brasil ratifica a maior parte dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos (ALMEIDA, 2015, p.108). Além disto, com o objetivo demonstrar o compromisso brasileiro com os direitos humanos, no governo de Fernando Henrique Cardoso o tema dos refugiados é levado para o âmbito do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) de 1995. Assim, Moreira (2012, p.191) salienta que os desdobramentos desta época são importantes para compreendermos a própria estrutura da lei de refúgio. Da mesma forma, cabe notar que às voltas com a discussão sobre a lei estavam não só a sociedade civil e o ACNUR, como também muitos políticos que haviam retornado do exílio – e que, portanto, possuíam afinidade com o tema.

Com efeito, através do estabelecimento da lei de refúgio o tema passa a ser institucionalizado no país. Desta forma, no ordenamento jurídico brasileiro a proteção do refugiado conta com dois pilares básicos, que são a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.474/ 1997, além dos documentos internacionais com os quais o Brasil se comprometeu (JUBILUT, 2007, p.179). A lei brasileira de refúgio define a condição de refúgio e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Assim, de acordo com a legislação brasileira, "refugiado" é todo indivíduo que (BRASIL, 1997)

> 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 à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Ao analisar a legislação supracitada, verificamos que nela estão presentes vários elementos oriundos do Estatuto dos Refugiados de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena de 1984, tendo sido recepcionada a definição clássica de refugiado (nos incisos I e II do artigo 1º) e a definição ampliada de refúgio (em seu inciso III) - a qual será analisada no próximo capítulo[30].

Em razão da forma como foi estruturada, a lei recebeu muitos elogios, sendo considerada um marco regional. Com 49 artigos, a lei afirma no penúltimo deles que:

> Art. 48º - "Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos

[30]Em complemento, a lei prevê que a extensão da condição de refúgio através da "reunião familiar", mediante o disposto em seu Artigo 2.

> Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido" (*ibid.*).

Sob a perspectiva de Moreira (2012), pode-se considerar que no processo legislativo que perpassa a elaboração da lei, houve sucesso por parte de atores não-estatais em pautarem suas demandas. A própria amplitude da definição de refugiado é significativa disto. Em contraponto a este sucesso, a autora nota que há um descompasso entre a adoção de uma legislação considerada avançada no que tange aos refugiados, face a uma legislação migratória que percebia o estrangeiro pela ótica securitária[31].

Cabe pontuar que a Lei de Refúgio dispõe acerca dos critérios para o ingresso territorial, e, na mesma esteira, dispõe sobre o procedimento pelo qual os pedidos de refúgio devem tramitar. Contudo, na visão de alguns autores, tais como Moreira (2012, p.295) e Jubilut (2007), a lei deixa algumas lacunas em relação às condições de vida da população em situação de refúgio no país. Assim, tem-se que muitos aspectos da integração local da mesma não foram devidamente estruturados em sua forma ou também em sua operacionalização – por vezes delegada aos atores não-estatais. Mediante o exposto, as dinâmicas que foram brevemente ilustradas neste tópico demonstram como a política relativa aos refugiados no Brasil dá ênfase à dimensão da "política de regulação imigratória", criando regras e instituições que atuam na regulação da concessão do estatuto de refugiado, bem como na admissão ao território brasileiro – os quais estão dispostos em seu Título II (MOREIRA, 2012, p.286).

Nesse sentido, ainda que estes apontamentos não venham no sentido de exaurir as possíveis considerações acerca das lacunas da Lei, importa ressaltar como ponto positivo a possibilidade de emissão da Carteira de Trabalho e Emprego (CTPS) desde o início do pedido de refúgio (mediante a posse do CPF, outro documento cuja emissão é possível através do protocolo de solicitação de refúgio).

Com efeito, existem ainda outros pontos da lei que devem ser tratados. Desta sorte, a partir da lei é estabelecida uma frente de atuação tripartite na proteção aos refugiados, sendo viabilizada na ação conjunta de três atores: ACNUR[32], Governo (representado pelo

---

[31]À época da escrita desta dissertação, a antiga legislação conhecida como "Estatuto do Estrangeiro" permanecia em vigor no Brasil. A nova Lei de Migração, Lei nº 13.445, de 24 de Maio de 2017, ganhou vigência após sanção presidencial com inúmeros vetos a trechos da lei que haviam sido anteriormente aprovados pelo Senado. O link para o texto na íntegra da lei pode ser acessado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. (Acesso em 24/05/2017)

[32] Nos demais países do Cone Sul o trabalho do ACNUR é focado no fortalecimento da ação tripartite. Assim, dentre os principais objetivos da atuação da Agência estão localizados dotar e capacitar a sociedade civil envolvida com a temática do refúgio, particularmente no que se refere às políticas públicas, proteção e

CONARE) e sociedade civil (MILESI, 2007, p. 3). Da mesma forma, pelo exposto entende-se que tal estrutura representa um ganho dos atores não estatais em pautar suas demandas.

No que se refere às atividades do Comitê, tem-se que o mesmo é criado no âmbito do Ministério da Justiça (atualmente "Ministério da Justiça e Segurança Pública") enquanto um órgão colegiado interministerial. Em seu no Capítulo II, Artigo 14, relativo à estrutura e funcionamento do Comitê, a Lei n. 9.474/1997 define que o mesmo será constituído por um representante do Ministério da Justiça (que o presidirá), um representante do Ministério das Relações Exteriores, um representante do Ministério do Trabalho, um representante do Ministério da Saúde, um representante do Ministério da Educação e do Desporto, um representante do Departamento de Polícia Federal, e um representante de organização não-governamental, que se dedique às atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

Cabe ao Comitê analisar os pedidos de refúgio, declarando em primeira instância o reconhecimento da condição de refugiado, também sendo responsável por decidir pela cessação e perda desta condição[33]. De acordo com a Lei, o Comitê também orienta e coordena ações necessárias à eficácia da proteção[34], assistência e políticas públicas[35] relativas aos refugiados, aprovando instruções normativas que venham a esclarecer a execução da Lei n. 9.474/97 (BRASIL, 1997).

Segundo Moreira (2012, p.295), desde o início de seu funcionamento o Comitê apresentava uma orientação maior para as atividades relativas ao procedimento de determinação da condição de refugiado. Desta sorte, e de modo não desvencilhado das

---

integração local. De modo complementar, o órgão assessora o CONARE e participa das sessões de reconhecimento do status de refugiado, tendo direito a voz mas não a voto. Dentre suas outras competências, o ACNUR financia projetos humanitários de assistência e proteção aos refugiados (MILESI, 2007, p. 3).

[33] Segundo o Capítulo II, Artigo 14 da Lei nº 9.474/1997, resta estabelecido que os os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem. Além disto, o ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto. Por fim, no que se refere à decisão dos casos, a Lei dispõe que o Comitê se reunirá com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

[34] A proteção, neste aspecto, se refere à situação jurídica do estrangeiro no país, e abrange o procedimento do pedido de refúgio, assim como a análise do mesmo perante o CONARE.

[35] No marco da integração e acolhimento dos refugiados e solicitantes de refúgio, cabe notar que o tema é tratado na esfera federal, estadual e municipal. No Rio de Janeiro, o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção os Refugiados, instituído por meio do Decreto n°42.182 de 2009, sendo coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). O mesmo não participa diretamente da frente de atuação tripartite de proteção aos refugiados, porém defende e promove os direitos dos solicitantes de refúgio e refugiados na região. Entre suas atividades estão a articulação de convênios com entidades governamentais e não governamentais, o acompanhamento dos processos de acolhimento de refugiados(as) e solicitantes de refúgio no Estado, e mais recentemente a elaboração do "Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados".

características históricas da política em relação aos refugiados, as atividades iniciais do Comitê demonstravam menor ênfase às medidas relacionadas à assistência aos refugiados, bem como integração e proteção.

Além do exposto, cabe chamar atenção para o fato de que as próprias pessoas em situação de refúgio também são atores a serem considerados, ainda que não haja previsão legal para a participação das mesmas no âmbito do CONARE, por exemplo. De modo complementar, outro ator que desponta neste cenário é a própria academia, mediante projetos de extensão e/ou por meio da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), estabelecida a partir de 2003 entre o ACNUR e IES.

No que se refere aos caminhos administrativos que guiam o processo de avaliação dos casos de refúgio, os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio, bem como outras providências são estabelecidos através da Resolução Normativa nº18, de 30 de abril de 2014 de setembro de 2013 (ACNUR, 2015a, p.57). Coadunado a estas disposições, a Resolução se refere às garantias aplicáveis do devido processo legal em relação ao procedimento administrativo para o reconhecimento da condição de refugiado.

Assim, dispõe-se que o estrangeiro que se encontre em território nacional e que desejar pedir refúgio ao Governo Brasileiro deverá dirigir-se, pessoalmente ou por seu procurador ou representante legal, a qualquer Unidade da Polícia Federal para preencher o Termo de Solicitação de Refúgio ("Formulário de Solicitação de Refúgio")[36], devendo receber cópia do mesmo. Com o preenchimento do Termo e colhidos os dados biométricos (ou equivalente) necessários, a Unidade da Polícia Federal deverá emitir de modo imediato o Protocolo de Refúgio, documento que identificará o indivíduo em questão como solicitante de refúgio no Brasil. Neste ponto é importante ressaltar que, caso considere necessário, a Unidade da Polícia Federal poderá realizar a oitiva do solicitante (no mesmo dia ou em data posterior) – mas isto não deve influenciar na entrega imediata do Protocolo de Refúgio.

Importa ressaltar que a entrada de modo irregular no território nacional não constitui um impedimento para que o estrangeiro solicite o refúgio, e também não pode ser usada como justificativa para que o mesmo seja deportado – o que garante o cumprimento do princípio do *non-refoulement* (tratado no capítulo 1).

---

[36]No ano de 2015 foram realizadas alterações no Formulário de Solicitação de Refúgio. Atualmente o mesmo pode ser obtido através do link: < https://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio>. (Acesso em 04/12/2016).

Mediante o preenchimento do Termo de Solicitação de Refúgio, dentro de no máximo 15 dias o pedido (o processo original) deverá ser encaminhado pela Polícia Federal à Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados (CGARE), para que o mesmo seja processado e levado para análise pelo plenário do CONARE. Além disto, no prazo de cinco dias úteis o CGARE deverá informar sobre o caso ao ACNUR, ao representante da sociedade civil colaborador do CONARE responsável por acolher refugiados na região em questão, e à Defensoria Pública da União.

Em seguida, cabe à CGARE agendar a entrevista pessoal do solicitante – que, por sua vez, deve ser notificado da data, local e horário da mesma. O solicitante também deve ser informado sobre a possibilidade de ser entrevistado pelo representante da sociedade civil supramencionado. Desta forma, busca-se garantir que o solicitante tenha acesso à assistência jurídica integral e gratuita, sendo igual perante a lei a um cidadão brasileiro.

Ao longo do processo, o solicitante também deverá ser assistido de modo gratuito por tradutor ou intérprete – para que se cumpram as garantias judiciais. Com o cumprimento dos demais procedimentos cabíveis, todos os documentos do caso deverão ser unidos, e a Polícia Federal, o ACNUR, os representantes da sociedade civil mencionado anteriormente e a DPU devem ser comunicados sobre todas as decisões proferidas durante a tramitação do processo de refúgio. Uma vez realizadas a entrevista e demais diligências necessárias à instrução do processo, o mesmo será apresentado ao Grupo de Estudos Prévios para discussão e considerações preliminares, para posterior decisão do plenário.

Assim, a decisão acerca da solicitação de refúgio deverá ser notificada ao solicitante, seja ela uma resposta positiva ou negativa. De tal sorte, em caso de deferimento em primeira instância, o refugiado deverá ser notificado a comparecer a qualquer Unidade da Polícia Federal, a fim de que emita a 1ª via de seu Registro Nacional de Estrangeiros[37]. As disposições referentes a esta etapa podem ser encontradas no Artigo 11 da Resolução Normativa nº 18.

No caso de indeferimento da sua solicitação, o solicitante poderá interpor recurso administrativo endereçado ao Ministro da Justiça no prazo legal de 15 dias contados da sua notificação. Este recurso poderá ser protocolado perante qualquer Unidade da Polícia Federal, a qual o encaminhará à CGARE para processamento e demais providências. Caso o solicitante tenha seu pedido recusado definitivamente, o mesmo deverá ser informado

[37] Mediante a assinatura e entrega de Termo de Responsabilidade, bem como de Formulário para a emissão do documento – sendo este um documento da Polícia Federal; por fim, desde 2015 tem-se que os refugiados reconhecidos no país não precisam pagar a taxa de emissão deste documento.

sobre a recusa e seu fundamento pelo CONARE, estando sujeito à legislação de estrangeiros. Da mesma forma, as disposições referentes a esta etapa podem ser encontradas no Artigo 11 da Resolução Normativa nº 18.

Por último, ainda que tenha seu recurso negado em última instância, o estrangeiro não deverá ser transferido para seu país de nacionalidade ou de residência habitual caso se demonstre a permanência das circunstâncias que colocam e risco sua vida, integridade física e liberdade (conforme ponto discutido no Capítulo 1) – à exceção dos casos em que os solicitantes se encaixem nos incisos III e IV do artigo 3º da lei de refúgio. Em conexão a isto, deve ser notado que a Lei n. 9.474 não estabelece um prazo para que decisão final sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado seja dada. Como ponto negativo da lei no que se refere ao procedimento, Moreira e Jubilut (2006 *apud* MOREIRA, 2012, p. 210-2011) pontuam como falha a ausência de previsão de possibilidade de acesso ao Poder Judiciário – ainda que a o recurso ao Poder Judiciário seja previsto em nosso ordenamento jurídico como um todo.

2.2 O procedimento de determinação da condição de refugiado

No seio do sistema de proteção internacional aos refugiados se desenvolveu um procedimento para que o mérito dos casos pudesse ser analisado. Com efeito, a Lei n. 9.474 apresenta o procedimento brasileiro por meio do Título IV, relacionado ao processo de refúgio. A partir disto, cabe nos questionarmos sobre o que acontece passada a etapa de institucionalização do direito. Desta sorte, cabe a pergunta: como o mesmo é operacionalizado e posto em prática no âmbito do sistema de proteção aos refugiados?

Como meio de responder ao questionamento acima, nos voltamos para Rebecca Hamlin (2014, p.4), a qual por meio de pesquisa realizada nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, explora em seu livro os modos como as políticas de refúgio são influenciadas por concepções nacionais sobre o devido processo legal e os direitos individuais. Nesse sentido, a autora argumenta que o processo de interpretação e aplicação dos direitos dos refugiados, assim como as diferentes visões acerca do "quê" efetivamente constituiria um processo justo de determinação da condição de refugiado, terminam por impactar as estruturas domésticas. Tal impacto, por sua vez, gera ramificações e desdobramentos para a justiça procedimental em geral.

Nesse sentido, o sistema que a Convenção de 1951 e os instrumentos posteriores cria indica que quando os solicitantes de refúgio chegam nas fronteiras dos Estados que

não são os de sua origem, os países de asilo devem determinar a sua elegibilidade em relação ao reconhecimento da condição de refúgio. Por meio deste procedimento, as histórias individuais são lidas e interpretadas à luz da definição de refugiado.

Em seguida, caberá a cada Estado estabelecer e organizar o procedimento pelo qual esta análise de elegibilidade se realizará – ainda que a mesma deva ser orientada pelos instrumentos supracitados. Portanto, a depender do país o formato utilizado para analisar os pedidos de refúgio pode tomar formas distintas, cabendo ainda notar que alguns países não possuem sistemas nacionais de refúgio, e que em muitas operações o ACNUR realiza o procedimento de DCR sob seu mandato.

Assim, uma vez dentro da jurisdição do país de "asilo", os solicitantes de refúgio se deparam com os padrões de justiça administrativa em voga no mesmo – os quais novamente devem seguir as disposições asseguradas internacionalmente. Com efeito, neste universo as concepções sobre o "devido processo legal", "estrutura burocrática" e a possibilidade de "revisão judicial" se fazem presentes – mesmo que nem todas as pessoas em busca de refúgio estejam familiarizadas com elas.

De modo similar, este espaço, qual seja, do processo de refúgio em nosso país, também envolve a relação dinâmica através da qual os ideais do direito internacional tomam a forma mundana da tomada de decisão a partir de um processo burocrático. Em outras palavras, através do procedimento de DCR, lidamos também com a implementação das normas internacionais (HAMLIN, 2014, p.5).

Inicialmente, ao consideramos as variações apresentadas pelos procedimentos de DCR ao redor do mundo, tem-se que estes podem transcorrer por formas distintas. Desta feita, o encontro entre a solicitante de refúgio e a representante governamental pode ocorrer na forma de uma entrevista, que por vezes mais se assemelha a uma conversa guiada; ou pode assumir a forma de um julgamento em um tribunal de migrações (*ibid.*, p.6).

O processo que tem como objetivo identificar uma condição (que já existiria antes mesmo da solicitação de refúgio ser interposta) apresenta desafios inerentes à sua natureza. Conforme tratado no capítulo anterior, inicialmente há a dificuldade em se diferenciar o modo pelo qual as experiências individuais se conformam ou não com o texto das leis nacionais e/ou dos instrumentos internacionais. Igualmente, o processo em grande parte confia em meios que são frágeis – tais como a memória humana e a capacidade de seres humanos postos em uma relação díspar possam estabelecer um laço de confiança que possibilite a comunicação e o testemunho sobre os motivos relativos aos pedidos de

refúgio. Para além disto, o processo abriga em si outros elementos que são conhecidos como "fatores de distorção", tais como os diferentes idiomas falados, os possíveis erros de tradução, os efeitos do trauma, dentre outros fatores que levariam pessoas não envolvidas (ou envolvidas) com o mesmo a se questionarem se sequer ele é possível.

Sob este ângulo, é possível ver como essencial que o princípio do devido processo legal esteja assegurado em todas as etapas do procedimento de DCR, posto que, para além de cumprir com as garantias do sistema de proteção aos refugiados, a sua efetivação nos conecta com a idéia de justiça. Desta forma, ao falarmos em "devido processo legal", para além da própria Constituição Brasileira de 1988, podemos nos voltar também para o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e para a Convenção Americana de Direitos Humanos ou *Pacto de San Jose da Costa Rica* (1969).

A despeito disto, de acordo com Reed-Hurtado (2013, p.24) na América Latina os Oficiais envolvidos com o procedimento de determinação da condição de refugiado costumam pensar sobre este como um procedimento *ad hoc*. Este tipo de percepção sobre o mesmo pode levar à incorporação de amplas margens de discricionariedade, acrescentando uma camada subjetiva e arbitrária ao mesmo, com grande potencial para evadir dos padrões estabelecidos em relação ao devido processo legal. Coadunado a isto, Reed-Hurtado (2013) assinala que a fusão entre as noções de "confidencialidade" – intrínseca à matéria – e "ocultação e sigilo" prejudicam o próprio desenvolvimento do campo, na medida em que estudiosos do tema e/ou representantes legais das pessoas em busca de refúgio têm dificuldade em receber informação e monitorar a aplicação da lei. Mediante o exposto, importa ressaltar que qualquer atitude contrária aos princípios de justiça, igualdade e transparência que são intrínsecos aos atos administrativos, tem por conseqüência o prejuízo ao sistema com um todo, afetando gravemente a proteção aos direitos dos refugiados e dos solicitantes de refúgio.

No que se refere à compreensão do procedimento de DCR enquanto espaço no qual há conexão entre o internacional e o particular, Rebecca Hamlin demonstra como as normas internacionais de direitos humanos podem ter "múltiplos pontos de entrada" no âmbito do procedimento de RSD. Neste sentido, afirma que os pedidos de refúgio interpostos pelos solicitantes de refúgio são adjudicados a nível doméstico pelos Oficiais de Imigração (ou Oficiais de Elegibilidade, a depender do nome que se dê à função em cada sistema). Desta forma, estes Oficiais transmitiriam de alguma forma as suas próprias concepções e práticas de justiça procedimental. Assim, importa salientar que a impressão de percepções individuais e subjetivas de direitos em um procedimento administrativo

deve ser regulada e limitada pelo próprio devido processo legal.

Indo além, a autora argumenta que o procedimento de determinação da condição é extremamente dependente das características individuais do Oficial responsável pelo resultado do caso de um solicitante de refúgio (HAMLIN, 2014, p.5). Tal afirmação, ainda que deva ser cruzada com as diferenças em cada sistema de refúgio a nível nacional, parece guardar um fundo de verdade. Especialmente porque uma das principais questões em discussão na esfera do direito internacional dos refugiados atualmente é justamente a das diferenças nas taxas de elegibilidade – não só entre países, mas também dentro de países, se regiões distintas forem postas em comparação.

De certa forma, ao trazer atenção para a possibilidade de que existam diferentes resultados para um mesmo caso a depender, essencialmente, das pessoas envolvidas na análise do mesmo, Hamlin (*ibid.*, p.9) joga luz à questões preocupantes em torno da eficácia do regime de proteção internacional aos refugiados.

Na visão da autora, o resultado do procedimento de determinação da condição de refugiado é dependente dos atores institucionais envolvidos, do nível de embate entre eles, bem como do grau de centralização do processo decisório. Desta forma, a mesma afirma que para entendermos por qual motivo os regimes de DCR diferem uns dos outros de modo tão dramático após a chegada dos solicitantes de refúgio em suas fronteiras, é necessário que se tenha uma percepção sobre a natureza do processo burocrático de decisão em cada jurisdição (HAMLIN, 2014, p.10).

Com efeito, a perspectiva apresentada por Hamlin e sua associação com a experiência prática me fizeram perceber na pele o deslocamento do internacional – ou seja, dos ideais compartilhados e ratificados nos instrumentos internacionais de proteção - ao nível mundano - aquele onde as burocracias e os agentes da administração pública agem. Este nível mundano é o mesmo no qual as normas internacionais ainda precisam ser cotidianamente reforçadas. Com efeito, pensar o tema do refúgio a partir desta convergência de assuntos me auxilia a compreender melhor o sistema no qual me insiro, ora como pesquisadora, ora como consultora.

O Antropólogo Juan Thomas Ordóñez, em um de seus estudos sobre populações migrantes nos Estados Unidos, explora as distinções entre a migração forçada e a migração econômica nos Estados Unidos. Como cenário no qual se desenvolvem as reflexões, o texto narra as experiências de três trabalhadores guatemaltecos que após chegarem ao país sem documentos, descobrem a possibilidade de pedir refúgio. É interessante pensar como desde o início Ordóñez afirma que para os imigrantes o procedimento de solicitação de

refúgio se apresenta como confuso e burocrático, e do outro lado, este processo parece também não compreender os imigrantes (2014, p.100).

Além disto, o autor traz o acesso à informação como o elemento chave para se pensar qualquer distinção, categorização, e/ou identificação possíveis – e que irão envolver, por exemplo, o procedimento de determinação da condição de refugiado. Este é um ponto de especial atenção. Neste sentido, ao trabalhar em organizações e cidades diferentes, pude perceber que estamos em um meio social recheado de incertezas e no qual o acesso à informação ainda é muito restrito, pois muitas vezes a informação chega através de boatos e rumores.

No limite, o estudo de Ordóñez (2014, p.108) trata das linhas muitas vezes "borradas" que são usadas para se estabelecer as diferenças entre os fluxos migratórios. Além disto, o autor insere a perspectiva de que este território de limites pouco evidentes não está apenas inscrito em políticas, na burocracia, e nas noções sobre a "validade" das experiências de imigração. Em verdade, o autor argumenta que ele também está nos potenciais refugiados.

Desta feita, algumas das conclusões tiradas pelo autor apresentam questões pungentes para pensarmos a realidade dos procedimentos de DCR e suas relações com as diferentes dimensões da identidade individual. A esse respeito, Ordóñez chama atenção para o fato de que não importa quão evidentes determinadas categorias soem, a idéia de "perseguição", por exemplo, "não é necessariamente clara para solicitantes de refúgio que não vêem suas experiências como o imposto pela lei sugeriria, e que não encaixam perfeitamente em tais categorias" (*ibid.*, p.102).

Deste modo, a partir de seus estudos, Ordóñez (2008; 2013; 2014) demonstra que pessoas que não estejam familiarizadas com o sistema legal e social de representações de sofrimento, violência e perseguição, não necessariamente se identificariam com tais conceitos enquanto elementos centrais em suas vidas. Tampouco se identificariam com os mesmos como sendo idéias que constituam suas identidades, ou que se façam presentes no seu dia a dia (ORDÓÑEZ, 2014, p.101).

Como consequência disto, razões para o ato de migrar podem ser apresentadas sob a forma de "busca por uma vida melhor", quando em verdade se tratam da junção de vários elementos – tais como a instabilidade política e as dificuldades econômicas impostas à população local. De modo complementar, cabe assinalar que os movimentos migratórios não necessariamente são entendidos como uma fuga de uma perseguição particular. Com base netas observações, Ordóñez (2014, p.101) afirma que "assim, a dificuldade em

distinguir entre migrantes econômicos e migrantes forçados não é só intrínseca ao Estado, mas também é intrínseca a alguns dos solicitantes de refúgio"[38].

Com efeito, muitas das situações e contextos atuais conseguem promover uma articulação entre violência e caos econômico que não são fáceis de identificar ou de atribuir a determinadas categorias de migrantes, em detrimento de outras. Em verdade, este tipo de consideração se faz presente no âmbito dos procedimentos de RSD, ou deve se fazer, em particular nos cenários de fluxos mistos de migrantes, onde por vezes a distinção entre a migração econômica e a migração forçada não é necessariamente tão nítida.

Em muitos contextos parece que há uma ênfase muito grande em se identificar quem é o refugiado, e uma importância menor ao tratamento que estas pessoas receberão em suas vidas nos países de acolhida/refúgio antes e depois do reconhecimento. Em nossa impressão, acreditamos que a relação entre o tratamento que se dá a esta população uma vez que ela se torna "solicitante de refúgio" é crucial para que o procedimento de determinação da condição de refugiado transcorra. Um exemplo ilustrativo do que estamos falando reside na idéia de "ônus da prova". Conceitualmente, o mesmo se refere à pessoa que é responsável por provar uma determinada afirmação ou situação. Na esfera dos procedimentos de determinação da condição de refugiado, o ônus da prova é compartilhado entre o Oficial de Elegibilidade e o solicitante de refúgio. Uma vez que nem sempre será possível ao solicitante provar através de evidências ou documentos todas as suas declarações, o ônus na avaliação das mesmas e do caso em questão será repartido entre ele e o Oficial. Em linhas gerais, ainda que caiba ao solicitante contar a sua história (entendida nas bases de um caso de refugio), cabe ao oficial considerar que solicitantes de refúgio podem não possuir o conhecimento jurídico para apreciar plenamente quais fatos são relevantes, e, portanto, apreciar a matéria com extremo zelo e responsabilidade. Tendo em vista que ao passarem pelo procedimento que determinará seus casos, os solicitantes de refúgio não se despem das circunstâncias nas quais estão inseridos em nosso país, nos pareceria trágico falar em ônus da prova desconsiderando o acesso à informação e às políticas públicas que os mesmos por ventura tenham – e que, em nossa visão, guardam relação direta com a possibilidade que tais populações têm compreender o próprio procedimento.

À luz desta reflexão, Alice Edwards (2005, p.293-294) aponta que não se pode

---

[38] Tradução livre do autor para: *"Thus, the difficulty of distinguishing between economic and forced migration is not unique to the State, but is also intrinsic to some of the asylum seekers themselves"*.

negligenciar a questão de como estes direitos estão sendo assegurados nos países em que as pessoas buscam refúgio. Neste sentido, não é suficiente que a atenção para a convergência dos marcos de proteção ao ser humano seja lida somente em relação ao mérito dos casos. É necessário que este marco de proteção esteja presente em todos os aspectos que envolvem o tratamento dispensado a esta população, independente se posteriormente estas serão reconhecidas como refugiadas ou não. Igualmente, analisar os direitos e a forma como eles são (ou deixam de ser) acessados significa pensar também no nosso sistema de proteção, e na forma como o sistema de refúgio brasileiro efetivamente se apresenta para essas pessoas, considerando ainda que o mesmo não se encerra no reconhecimento da condição de refugiado. Torna-se, portanto, necessário entender a posição que os imigrantes no Brasil ocupam, principalmente no que diz respeito à cidadania, ao pertencimento à comunidade política e ao acesso a recursos sociais, econômicos e políticos.

2.3 O contato da população imigrante com o governo: dados públicos e impressões pessoais

Para desenvolver este item da dissertação, partimos de dados coletados pela pesquisa "Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil", publicada em 2015 no âmbito do Projeto "Pensando o Direito"[39], em complemento com as considerações por mim tecidas ao assumir a função de Consultora a partir de julho do mesmo ano. Assim, a partir de alguns indicativos selecionados, buscamos retratar um pouco do espaço no qual se insere essa população, com o intuito de conhecer e apresentar impressões da realidade brasileira.

Desta forma, a pesquisa busca avaliar as condições de vida dos imigrantes[40] no país, sendo estes imigrantes econômicos, deslocados ambientais, imigrantes por questões humanitárias, refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas, ou ainda imigrantes que sejam parte de fluxos mistos de migração. Para tal, a mesma traz um foco nos direitos à saúde, à educação, à renda, à moradia e à documentação. Além disto, são mapeados os obstáculos que se apresentam para a efetivação dos mesmos a partir da legislação (em diferentes níveis), das políticas públicas, dos aparelhos sociais disponíveis no país, assim como da atuação dos órgãos governamentais, da sociedade civil e da comunidade internacional – e

[39] A pesquisa em questão é fruto de parceria entre a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Cidadania do Brasil e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
[40] Tendo em conta uma análise transversal pela qual sejam avaliadas as vulnerabilidades de gênero, etária, e em função de outras características.

como os mesmos desempenham um papel no que concerne ao acesso dos imigrantes aos serviços públicos e a seus direitos (MJ; IPEA, 2015, p.19).

Segundo os dados reproduzidos na pesquisa, tem-se que a população imigrante no Brasil é composta por cerca de 1.5 milhões de pessoas[41]. De modo complementar, segundo dados compilados pelo Ministério da Justiça e Cidadania e pelo ACNUR no país em abril de 2016, cerca de 8.863 pessoas haviam sido reconhecidas como refugiadas, sendo de 79 nacionalidades (ACNUR, 2016a). A partir deste número, os principais grupos de refugiados são da Síria, Angola, Colômbia, República Democrática do Congo, Palestina, dentre outros.

Ainda que a pesquisa amplie o universo dos refugiados para o dos imigrantes supracitados, observamos que muitos dos dados obtidos – e, particularmente, aqueles que se relacionam com os obstáculos para o acesso aos direitos – refletem realidades não tão distantes umas das outras. A esta afirmação, deve-se acrescer o dado de que muitos imigrantes solicitam refúgio com o objetivo de permanecerem em situação regular no país, mesmo que não apresentem motivos relacionados aos critérios elencados na definição prevista em Lei. Tal situação ocorre muito em virtude das poucas formas de regularização migratória no Brasil (MJ; IPEA, 2015, p.136). A este universo, acrescentaremos impressões advindas da própria experiência de trabalho com estas populações, que em muitos casos compartilham as dificuldades decorrentes de informações desencontradas, em um sistema de difícil acesso e, por vezes, de difícil operacionalização.

A pesquisa conta com o pilar do mapeamento e análise de normativa e documentação (com ênfase às políticas públicas), do mapeamento institucional[42], e do estudo de campo. No que se refere a este último pilar, ressaltamos que foram realizadas entrevistas e preenchidos formulários com três grupos, quais sejam, os imigrantes, as instituições públicas e as instituições da sociedade civil em 23 estados brasileiros[43]. Ao

---

[41] A partir da pesquisa, tem-se que a grande maioria dos imigrantes no país é composta por homens, ainda que o número de mulheres venha aumentando. No que se refere à faixa etária dos mesmos, a grande maioria possui entre 18 a 40 anos de idade, sendo de países da África, da América do Sul e do Caribe. De modo adicional, a pesquisa relata que existem muitos grupos vulneráveis dentro desta população, tais como as mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, bem como diferentes minorias, pessoas enfermas, vítimas de situações de crise, existindo também pessoas em situação de rua, sobretudo nos grandes centros urbanos (MJ; IPEA, 2015, p.136)

[42] Conforme pontuado na pesquisa: "*O mapeamento institucional consistiu em um levantamento de instituições de atendimento aos imigrantes nos Estados Brasileiros, com ênfase em localidades de concentração de população imigrante ou de relevância para sua inserção no Brasil. Foram mapeadas 594 instituições, com diferentes âmbitos de atuação (internacional, nacional, regional, estadual ou municipal)*" (MJ; IPEA, 2015, p.158).

[43] Os formulários para as entrevistas de instituições públicas contaram com 56 questões. Os formulários para as entrevistas de instituições da sociedade civil contaram com 61 questões. Os formulários para as entrevistas

todo, a pesquisa (MJ;IPEA, 2015, p.47) indica que as entrevistas e preenchimento de questionários contabilizaram 353 formulários preenchidos – sendo 128 entrevistas realizadas com imigrantes, 132 com instituições públicas e 93 com instituições da sociedade civil (na qual são inseridas as organizações internacionais).

No Rio de Janeiro, foram entrevistados oito imigrantes – cujas nacionalidades com maior expressão populacional são as de Angola, República Democrática do Congo e Haiti – bem como sete instituições públicas e onze instituições da sociedade civil. São Paulo, Amazonas e Rio Grande do Sul compõem os Estados com o maior número de imigrantes entrevistados, contabilizando 24, 26 e 25 pessoas em cada Estado respectivamente (MJ; IPEA, 2015, p.48). Além disto, no Rio de Janeiro foram entrevistados membros da Secretaria de Segurança Pública, da Superintendência da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (sendo estas Secretarias Estaduais); do Departamento da Polícia Federal e do Posto Avançado de Atendimento Humanizado a Migrantes (localizado no Aeroporto Galeão), do Ministério Público Federal (Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão), do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo, da Defensoria Pública da União no Rio de Janeiro, da Ordem dos Advogados do Brasil no Rio de Janeiro, assim como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disto, também foram entrevistadas as instituições Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Cruz Vermelha do Brasil. Em complemento, algumas instituições acadêmicas também forneceram dados para a pesquisa.

No caso do Rio de Janeiro, a pesquisa assinala que os principais obstáculos para que os imigrantes acessem seus direitos estão relacionados, em ordem de importância, às seguintes questões: os problemas no acesso à moradia e falta de alojamento específico para os imigrantes; as dificuldades no acesso ao mercado de trabalho; a falta de articulação entre as instituições da sociedade civil; a falta de organização dos imigrantes; sendo também indicado o fato de que as instituições da sociedade civil que trabalham com os imigrantes carecem de recursos e meios (MJ; IPEA, 2015, p.107). A esses obstáculos, são somadas outras dificuldades, tais como àquelas relacionadas à documentação, às dificuldades com o idioma, à informação adequada, dentre outras. Em conjunto a isto, existem também a discriminação, a xenofobia, o racismo e a intolerância contra os imigrantes (*ibid.*, p.108-109).

A nível nacional, os imigrantes manifestaram como principais dificuldades o

---

com imigrantes contaram com 56 questões.

idioma (21,74%) e o trabalho (20, 63%). As organizações da sociedade civil e as instituições governamentais destacaram não só o idioma e o trabalho, como também a questão da documentação. Também no nível nacional, os imigrantes indicaram como principais obstáculos ao acesso a seus direitos e/ou serviços questões variadas, tais como: a idade (0,94%), a capacitação (0,94%), a burocracia (1,88%), o direito a voto (0,94%), as diferenças legais (0,94%), o trabalho (0,94%), a segurança (0,94%), o dinheiro (0,94%), a integração (0,94%), o atendimento (1,88%), o acesso a serviços (18,91%), bem como o idioma (19,81%) e a documentação (16,98%) (MJ; IPEA, 2015, p.140; p.159).

Além disto, cabe pontuar que 74% dos imigrantes que participaram da pesquisa revelaram terem se sentido discriminados no acesso aos serviços públicos em razão de serem imigrantes – o que reverbera na avaliação tanto da sociedade civil quanto das instituições públicas de que as dificuldades para os imigrantes seriam mais graves do que para a população em geral. Estas estatísticas guardam relação com o que os dados sobre as violações dos direitos humanos dos imigrantes revelam. Nesse sentido, tem-se que 18% dos imigrantes entrevistados afirmaram ter sofrido violações de seus direitos, e que para as instituições governamentais e sociedade civil, em grosso modo tais violações se referiam às questões trabalhistas – seguidas da documentação e da moradia (*ibid*., p.159-160).

As conclusões nos levam a observar que a nível nacional ocorrem violações dos direitos humanos dos imigrantes, dentre as quais constam os próprios obstáculos no acesso a direitos e serviços. Igualmente, o estudo aponta para a inexistência de diretrizes centralizadas voltadas para o atendimento a imigrantes. Por último, mas não menos grave, nota-se que 72% dos imigrantes entrevistados desconhecem as ações voltadas para a melhoria dos serviços de atendimento aos mesmos no país (MJ; IPEA, 2015, p.158-159).

Tais dados, por si só, contribuem imensamente para que nossa análise esteja em maior conexão com a realidade que se apresenta para muitos dos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil. Logo, torna-se possível perceber que a questão dos refugiados engloba muitos temas e áreas do direito, assim como de políticas públicas, a nível interno, e de política externa. Por certo, pensarmos nestas dinâmicas convergentes nos auxilia a pensar a qualidade da proteção que garantimos às pessoas em busca de refúgio, particularmente no caso brasileiro.

Antes de concluir este capítulo reli um artigo que havia enviado para um evento no primeiro ano do mestrado, em 2014. Neste artigo, expunha a situação vivida em uma organização não governamental, quando fui questionada por uma pessoa em um atendimento sobre o que era o “refúgio”. A situação transcorreu de forma similar a esta:

Rapidamente li para ele o edital de ingresso na pós-graduação de uma das mais prestigiadas faculdades públicas do país, pois, segundo o próprio, ele queria cursar na "maior faculdade" que tivéssemos. Disse ao mesmo que ele precisaria mostrar o RNE caso fosse aprovado no exame, como constava nas informações. Do outro lado, ele me pareceu confuso, tendo respondido que já tinha este documento. Em verdade, ele havia acabado de solicitar refúgio, de modo que não possuía o RNE, mas sim o protocolo de refúgio – dois documentos distintos. Tentei explicar novamente o procedimento de pedido de refúgio no país e o que o mesmo significava, quando por fim ele me questionou "Mas o que é refúgio?" Comecei a responder e ele me interrompeu perguntando "Qual a diferença entre refúgio e RNE?".

Poucos anos depois, pude vivenciar em outros momentos o elemento comum da situação anterior – a falta de informação - se repetia, ainda que em contextos e formas distintas, a exemplo do desconhecimento sobre o processo de refúgio no momento anterior à entrevista de elegibilidade. Assim, os caminhos traçados nesta análise nos levam a concluir sobre a necessária associação entre os elementos dispostos nos tópicos anteriores em prol de uma melhor compreensão do contexto no qual os refugiados(as) se inserem (e são inseridos) no Brasil. Acima disto, o panorama que os dados revelam sobre a realidade brasileira em relação às populações imigrantes, em particular as que se encontram em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, deve servir como base para que políticas públicas sejam pensadas e promovidas. Por tal razão, desconsiderar a importância das informações sobre as condições de vida e de tratamento com os quais a população em busca de refúgio se depara em nosso país prejudicaria quaisquer avanços no âmbito do sistema de proteção aos direitos humanos, bem como à plena realização destes.

CAPÍTULO 3 - REFLEXÕES SOBRE A GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NA PRÁTICA DO RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO(A)

3.1 Reflexões sobre a violência

Refletir sobre a "grave e generalizada violação de direitos humanos" levou esta pesquisa a rumos diferentes do previsto e pouco óbvios inicialmente, ao menos para mim. Entre julho de 2015 a novembro de 2016 pude acompanhar de modo sistemático a situação em alguns países, bem como as mudanças que isto promovia nas chegadas de solicitantes de refúgio ao Brasil, e, especialmente no escritório do CONARE no Rio de Janeiro[44].

A literatura à qual tive acesso, sobretudo na Ciência Política, busca compreender as variações nos níveis de violência registrados em situações de conflito e guerras, bem com a natureza destes. De alguma forma estas leituras podem nos ajudar a pensar sobre o panorama que se apresentava à época das conversas que culminaram na Declaração de Cartagena. De modo similar, também podem nos ajudar a compreender melhor o mundo em que vivemos hoje.

Como aborda Kalyvas (2009, p.26), a violência é a imposição deliberada de dano a outros, de modo direto ou indireto, e que executa uma função comunicativa com uma clara dimensão de dissuasão. As funções e intenções que motivam a violência passam a ser analisadas por diferentes critérios – a exemplo da escala que a mesma atinge; da sua instrumentalização a partir das técnicas utilizadas; das motivações dos agressores; do contexto social e histórico que envolve um fato determinado, dentre outros elementos que buscam delinear as condições de alcance da mesma. Na dimensão do direito internacional dos refugiados, nos importa pensar como a percepção política sobre os diferentes tipos de violência pode levar a um desfecho decisivo na análise do mérito individual de pedidos de refúgio.

Assim, torna-se crítico entender que lidamos com um cenário de fluidez e volatilidade constantes nas situações de violência e conflitos armados, permeado de temas que não foram exauridos e inteiramente compreendidos pelas áreas de conhecimento

[44] Entre a Ásia e o Oriente Médio acompanhei a situação de países como o Afeganistão, Bangladesh, China, Irã, Iraque, Israel, Líbano, Palestina, Paquistão, Rússia, Síria e Ucrânia. No continente africano acompanhei a situação de Angola, Benin, Camarões, Congo-Brazzaville, Egito, Etiópia, Gana, Guiné Bissau, Guiné Conacri, Mali, Marrocos, Moçambique, Nigéria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Senegal, Serra Leoa e Tunísia. Por último, na América Latina e América Central acompanhei a situação de países como a Colômbia, Cuba, São Tomé e Príncipe e Venezuela.

especializadas, e que ainda hoje mobilizam setores inteiros da diplomacia e da política externa de países mundo afora. Neste pêndulo giram a nossa habilidade em compreender os limites enquanto funcionários da burocracia pública, bem como nossos próprios limites em meio a um mundo em crise. Assim, partindo de reflexões que transitam entre os estudos e o trabalho, iniciamos este exercício de análise a partir da seguinte pergunta: quando a violência se torna motivo de refúgio?

Inicialmente, contudo, cabem algumas considerações pontuais. As reflexões pessoais que são apresentadas ao longo deste capítulo surgem do meu próprio contexto e de seus contornos. Sendo assim, cabe novamente pontuar que minhas impressões surgem do contato com populações em situação de refúgio na cidade do Rio de Janeiro, as quais apresentam variados perfis. Caso minha experiência fosse localizada em uma região fronteiriça, ou caso tivesse contato maior com um perfil específico de refugiados e solicitantes de refúgio, possivelmente apresentaria ideias diferentes sobre o mesmo tema. Desta sorte, busco aqui retratar e imprimir pensamentos que efetivamente estiveram presentes em meu cotidiano e em meus estudos ao longo do último ano. Por tal razão, a questão dos "deslocados ambientais" não se faz tão presente – ainda que busque informar brevemente a relação da mesma com o tema ao qual procedemos à análise.

Assim, delineamos a seguir o contexto histórico a partir do qual o marco regional de proteção de Cartagena é elaborado, para que então exploremos como o mesmo é adotado pelos países da região – com foco no Brasil. Sob tais bases, refletiremos acerca da aplicação desta mesma proteção no contexto brasileiro atualmente – a partir da convergência entre os marcos teóricos, a experiência de pesquisa, e os pensamentos que o trabalho com as pessoas em busca de proteção me apresentaram.

3.2 As origens do sistema regional de proteção aos refugiados na América Latina

Historicamente a América Latina apresenta uma tradição de asilo que remonta ao século XIX, como pontuado no capítulo 2. No século XX, após a Declaração Universal de Direitos Humanos e a Convenção de 1951, as quais foram tratadas no capítulo 1, foram criados instrumentos de proteção aos refugiados em nível regional. Após a Convenção de 1951, é criada a Convenção sobre Asilo Territorial e a Convenção sobre Asilo Diplomático – ambas em Caracas em 1954[45].

[45] Reed-Hurtado (2013, p.8) pontua que a Convenção de 1951 não foi mencionada durante a preparação destes instrumentos no âmbito da OEA – os quais foram adotados ao final do ano de 1954.

Contudo, este regime – cujo foco maior era orientado para a questão do asilo político - passa a não dar mais conta dos novos fluxos de refugiados que chegam aos países da região, mormente a partir de 1959. Com efeito, neste período há uma mudança não só da chegada das pessoas – com fluxos massivos de refugiados – como também no perfil sócio-econômico destas. Assim, refugiados cubanos, haitianos, bolivianos, hondurenhos, nicaragüenses e paraguaios, muitos deles camponeses, membros de populações nativas, ou ainda moradores empobrecidos de centros urbanos chegam aos países apresentando necessidades urgentes de proteção. Cabe pontuar que nesta época a região do Cone-Sul vivia uma realidade diferente da América Central – ainda que ela também originasse refugiados e que estes também necessitassem de proteção.

A partir deste contexto, na década de 1960 são iniciados os trabalhos voltados para a criação de uma definição regional de refúgio, muito em virtude dos novos fluxos de refugiados na região, principalmente de nacionalidade cubana. Alguns dos principais apontamentos nesta direção foram selecionados a partir de revisão e materiais disponibilizados pelo ACNUR acerca do processo de elaboração da Declaração.

Desta forma, um das primeiras mobilizações a nível regional se dá na década de 1960 através do "*Anteproyecto de Convención Interamericana sobre Refugiados*" (ACNUR, 1966), do qual participaram representantes de vários governos, incluindo o brasileiro. A definição de refugiado apresentada neste Anteprojeto qualifica o mesmo como "toda pessoa que ao ingressar no território de uma das Partes Contratantes por causa de perseguição", desde que esta não tenha sido motivada por delitos comuns. Os atores aqui pensavam esta Convenção como complementar à Convenção sobre Asilo Territorial firmada em Caracas em 1954, ainda que sua aplicação não fosse dependente da vigência deste último instrumento. Igualmente, a ideia que o Anteprojeto apresenta para uma Convenção regional imprime a noção de "perseguição" reproduzida no Artigo XIV da Declaração Universal de Direitos Humanos.

No mesmo ano de 1966 são estabelecidos os Princípios sobre o Estatuto e o Tratamento dos Refugiados (conhecidos como "Princípios de Bangkok") no âmbito da organização "AALCO"[46] (1966). Em sua definição, os Princípios dispunham, dentre outros elementos, que

> "um refugiado é uma pessoa que, em razão de um fundado temor de perseguição em razão da raça, cor, religião, nacionalidade, origem étnica, gênero, opinião

---

[46]Os princípios são adotados em 24 de junho de 2001, em Nova Déli – e um ponto de especial atenção é o Artigo IX, que disserta sobre o direito à reparação.

> política ou por pertencer a um grupo social particular, (a) deixe o Estado do qual é nacional, ou seu país de nacionalidade; ou, caso o mesmo não possua nacionalidade , (que deixe) seu Estado ou país de residência habitual; ou, (b) estando fora de seu país de residência habitual ou Estado, não pode retornar ou não deseja retornar ao mesmo para se valer da sua proteção"[47].

Além disto, os Princípios de Bangkok dispunham que a condição de refugiado seria aplicável à "toda pessoa que, devido à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que tenham perturbado gravemente a ordem pública, seja em parte ou em toda a extensão de seu país de origem ou de nacionalidade"[48]. Em revisão do documento, tem-se que este é de natureza declaratória e caráter não-vinculante, trazendo em si o objetivo de servir enquanto guia para orientar no trabalho com refugiados, bem como para servir de fundamento a ser incorporado nas legislações nacionais.

No mesmo período temporal a Organização da Unidade Africana elabora a "Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África", conhecida ainda como "Convenção da OUA" ou "Pacto da OUA". Em sua definição, a Convenção apresenta que

> "o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar; O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade" (ACNUR, 1969).

De acordo com Okoth-Obbo (2001, p.112), a Convenção da OUA foi adotada em Addis Abeba, em 10/09/1969, tendo entrado em vigor na data de 20/06/1974, inaugurando o "*Africa Refugee Day*". Segundo o autor, e dentre os méritos do instrumento, reside o fato deste focar nas circunstâncias objetivas que levam à fuga, de modo que o medo do perigo não está relacionado à reação subjetiva a nível individual que cada um de nós poderia demonstrar face à adversidade (*ibid.*, p.112).

---

[47] Tradução livre da autora para: "*1. A refugee is a person who, owing to persecution or a well-founded fear of persecution for reasons of race, colour, religion, nationality, ethnic origin, gender, political opinion or membership of a particular social group: (a) leaves the State of which he is a national, or the Country of his nationality, or, if he has no nationality, the State or Country of which he is a habitual resident; or, (b) being outside of such a State or Country, is unable or unwilling to return to it or to avail himself of its protection;*"

[48] Tradução livre da autora para: "*2. The term "refugee" shall also apply to every person, who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.*"

Segundo Almeida (2015, p.128), a definição ampliada foi elaborada no continente africano em razão de crises humanitárias no mesmo a partir de 1956, tais como a guerra da independência argelina, e que levam à abertura do primeiro escritório do ACNUR no continente, em 1962 no Burundi. Por sua vez, Haddad (2008, p.149) ressalta que a visão prevalecente no mundo ocidental durante esta época era de que os refugiados oriundos das lutas pela descolonização na África representavam assuntos internos destes países, não sendo, portanto, alçados à esfera dos refugiados a nível internacional. Desta forma, estas vítimas pouco apareciam na agenda internacional hegemônica. Outro fator a ser considerado na configuração mundial da época em relação às influências no rol do refúgio se relacionava ao fato de que, como pontuado por Loescher (*apud* HADDAD, 2008, p.149), tais refugiados não serviam aos interesses políticos e ideológicos estadunidenses na Guerra Fria– cabendo recordar que nesta época o país havia se estabelecido como grande potência do pós- 2ª Guerra Mundial. Isto não significa dizer, contudo, que todos os refugiados não-europeus no período ficassem de fora da agenda de interesses, uma vez que refugiados do regime cubano e do regime comunista no Vietnã alcançaram alguma permeabilidade no sistema de refúgio. Na interpretação de Emma Haddad (2008, p.154-5), o Pacto da OUA reflete a experiência histórica da África da mesma forma que a definição da Convenção de 1951 refletia a experiência européia.

Desta feita, percebemos que os documentos produzidos durante a década de 1960 apresentaram muitas das visões que ainda hoje permanecem em debate no cenário de proteção internacional aos refugiados. Enquanto alguns reproduziam o conceito de "perseguição" (desde que não motivada por delitos comuns) para justificar a necessidade de proteção, outros abriam a possibilidade para que situações como a agressão externa, a ocupação, a dominação estrangeira ou eventos que perturbassem seriamente a ordem pública (em uma parte do país ou em toda a sua extensão territorial) pudessem, da mesma forma, permitir a qualificação individual como refugiado.

A América Latina, por sua vez, presenciou novos desdobramentos neste campo a partir da década de 1980. Dessarte, em 1981 ocorre o "*Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, reunido en Tlatelolco*" (ACNUR, 1981), durante o qual são discutidos pontos comuns a muitos dos documentos da época, quais sejam, a necessidade de se adequar a tradição de asilo (presente na região desde o século XIX) aos problemas enfrentados durante aquela década. Dentre as dificuldades presentes e que foram manifestas no documento, ressaltamos a caracterização dos deslocamentos como "massivos" e a falta de adesão e ratificação por parte dos Estados

aos instrumentos universais e regionais que dissertavam sobre a matéria. Em razão destes direcionamentos, o Colóquio apresenta algumas recomendações e conclusões aos países, dentre as quais sublinhamos a "Conclusão nº 4", que dispõe sobre a necessidade de incorporar a proteção outorgada aos refugiados e asilados pelos instrumentos universais e regionais – para todas as pessoas que fugissem de seus países em razão da "agressão, ocupação ou dominação estrangeiras, violação massiva de direitos humanos ou por causa de acontecimentos que tivessem alterado seriamente a ordem pública"[49] – novamente salientado que este cenário poderia ocorrer em uma região do país de origem ou em toda sua extensão territorial.

Em termos de contextualização, o autor Reed-Hurtado (2013) – cujas reflexões a partir de pesquisa serão expostas posteriormente - localiza os esforços do Colóquio em uma conjuntura na qual a Organização dos Estados Americanos (OEA) não estava conseguindo responder às necessidades de proteção dos fluxos de refugiados de modo adequado. Assim, a CIDH havia documentado as circunstâncias distintas e as lacunas no sistema de proteção contidas no próprio sistema de refúgio interamericano. Nesta esfera, a CIDH recomendou que a OEA estabelecesse uma autoridade Interamericana que pudesse trabalhar em parceria com o ACNUR. Os Estados, por sua vez, permaneceram imobilizados diante da sugestão.

No ano seguinte, em 1982, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), é publicado o "Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos" para o período de 1981 a 1982 (ACNUR, 1982) – o qual disserta sobre os acontecimentos transcorridos ao longo da década de 1970 e no início de 1980 e que apresentam mudanças para o sistema de asilo até então em voga na região. Conjugado ao fato de que muitos governos da região não demonstravam interesse em receber refugiados, fosse isto motivado por razões ideológicas e/ou políticas, importava considerar que a legislação interna de muitos países da região era inadequada para lidar com a nova realidade. Assim, no âmbito deste Informe, a definição de refugiado contida na Recomendação nº11, Letra D, dispunha que fossem reconhecidas as pessoas que fugissem de seus países

> (...) porque suas vidas foram ameaçadas pela violência, agressão, ocupação estrangeira, violação massiva de direitos humanos e outras circunstâncias que

[49] Tradução livre da autora para: *"Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universalese interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyende su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los Derechos Humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen;"*

destroem a ordem pública normal e para as quais não existem recursos internos[50].

No cenário político e social que antecede a Declaração de Cartagena[51], as necessidades pungentes das pessoas em busca de proteção se confrontam com realidades inadequadas, em paralelo com tentativas de se resolver a situação. A exemplo do que seriam tais realidades, Reed-Hurtado (2013, p.4) recorda que nesta época boa parte dos principais países receptores de refugiados, tais como México e Honduras, não eram parte dos instrumentos internacionais de proteção. Desta sorte, o processo que antecede Cartagena era voltado para a criação (e manutenção) de um espaço humanitário baseado na solidariedade, vontade política e respeito aos direitos humanos – reiterando, portanto, aqueles que são os princípios basilares dos sistemas de refúgio (*non-refoulement; direito de pedir asilo*) - exaustivamente reafirmados e por vezes desconsiderados.

3.3 A Declaração de Cartagena e sua incorporação à Lei Brasileira de Refúgio

Na América Latina a definição considerada ampliada para a definição do refugiado surge com a Declaração de Cartagena, a partir do "Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários", realizado em Cartagena, entre 19 e 22 de Novembro de 1984.

Nesse sentido, a definição regional de Cartagena é desenhada como resposta para as novas situações que surgiam na região, e, particularmente, como resposta à afluência em massa de refugiados na América Central, e que geram uma situação nova para a realidade local, qual seja, a do fluxo massivo de refugiados. Desta forma, a Declaração de Cartagena de 22 de novembro 1984[52], enquanto conjunto de conclusões não vinculantes (e que também não são oficialmente sancionados), traz uma série de recomendações voltadas para que os países da região se unissem em torno de uma atuação conjunta para considerar e solucionar a situação dos refugiados na América. A Declaração de Cartagena é dividida em quatro partes: o preâmbulo, a contextualização da proteção regional, bem como as conclusões e recomendações que buscam, portanto, avançar com a proteção dos refugiados

---

[50] Tradução livre da autora para: *"Que la definición de refugiados en la región reconozca a las personas que huyen de sus países porque sus vidas han sido amenazadas por la violencia,agresión, ocupación extranjera, violación masiva de los derechos humanos, y otras circunstancias que destruyen el orden público normal y para las cuales no existen recursos internos".*

[51] Composto ainda por seminário realizado na Bolívia em abril de 1983.

[52] Os países partícipes do Colóquio no qual a Declaração de Cartagena foi adotada eram os seis países centro-americanos (Guatemala, Belize, Honduras, El Salvador, Nicarágua, e Costa Rica) e os quatro países que conformavam o Grupo de Contadora, quais sejam, Colômbia, México, Panamá e Venezuela (BARRETO, 2010, p.155).

na região. De acordo com Andrade "a Declaração se tornou um direito costumeiro, por ter sido invocada sistematicamente pelos países latino-americanos" (ANDRADE, 1998 *apud* MOREIRA, 2005, p.64).

A Declaração resgata conceitos básicos no campo dos direitos humanos e refúgio, utilizando o termo "violação maciça dos direitos humanos" como elemento da definição mais ampla de refugiado. Assim, através de sua Terceira Conclusão, a Declaração indica que a definição ou o conceito de refugiado recomendável para utilização na região contenha os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, e que além isto apresente elementos correspondentes às experiências vivenciadas na região. Desta sorte, a conclusão dispõe que:

> 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 (ACNUR, 2015a, p.119).

Desta forma, os cinco elementos descritos acima e que serão tratados a seguir se referem à violência generalizada, à agressão estrangeira, aos conflitos internos, à violação maciça dos direitos humanos, ou, ainda, às outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. No que se refere ao âmbito de aplicação desta definição, tem-se que a mesma contém três critérios: que a pessoa esteja fora de seu país de origem[53]; ii) que o país em questão esteja vivendo ao menos um dos cinco eventos situacionais; iii) que a vida, a segurança ou a liberdade da pessoa estejam ameaçadas (ou em risco de serem) como resultado de um ou mais dos eventos situacionais – listados em sua Conclusão Terceira (ACNUR, 2013b, p.4).

Os elementos presentes em Cartagena originam, portanto, a definição regional de refúgio (também nomeada de "definição ampliada")[54]. Para fins de compreensão da

---

[53] Ao que cabe pontuar que neste caso, o país em questão é interpretado da mesma forma que a Convenção de 1951 dispõe, ou seja, não apenas o país de cidadania ou nacionalidade do indivíduo, como também o país de residência habitual no caso das pessoas apátridas (ACNUR, 2013a, p.4).

[54] Importa notar que ao falarmos de "definição regional" na verdade falamos de definições diferentes em cada país da região e que foram inspiradas a partir de Cartagena. Desta forma, tem-se que sete dos dezessete países na região incorporaram a definição de Cartagena sem alterações em relação à definição contida na Declaração. Tais países são a Argentina, Bolívia, Chile, El Salvador, Guatemala, México e Nicarágua. Por sua vez, outros seis países – como o Brasil – incorporaram a definição regional com modificações em relação à previsão inicial da Declaração. Por fim, de acordo com dados de 2012, Costa Rica, Panamá e Venezuela não haviam incorporado a definição em suas leis. Conquanto o Brasil tenha sido um dos primeiros países a aplicar a definição, em verdade o Equador representa o primeiro país a incorporar a definição em sua legislação doméstica, no ano de 1987 (REED-HURTADO, 2013, p.16). Não obstante, à experiência brasileira costuma ser creditado o incentivo para que outros países da região, em particular do Cone Sul, também

definição, buscamos analisar a mesma através da normativa do ACNUR elaborada durante encontro promovido pela Agência em 2013. A partir deste documento, intitulado "*Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984*", compreende-se que os eventos presentes em Cartagena são marcados por um risco de natureza indiscriminada, imprevisível, ou ainda coletiva. Da mesma forma, estes riscos podem se apresentar para um grupo de pessoas, ou para a população em geral – a depender do contexto. Também é necessário que se faça a análise de quais são os riscos existentes e em quais circunstâncias os mesmos ocorrem. A determinação de tais riscos dar-se-ia, portanto, por meio do exame da situação objetiva no país em questão, bem como da situação particular manifesta pelo solicitante. Ao fim, a avaliação dos méritos do caso dará ênfase à exposição aos riscos inerentes a uma das situações descritas pela definição, ou, ainda, destas situações conjugadas. Conjugado a estes critérios, cabe ressaltar outro ponto quando da análise proporcionada pelas lentes da definição de Cartagena: o das dimensões temporais, espaciais e geográficas do risco. Em verdade, a medição do risco através destes aspectos é vista como essencial à própria definição (ACNUR, 2013b, p.3-4).

Apesar da Terceira Conclusão de Cartagena trazer em si uma leitura ampla das condições que viriam a conformar a situação a de refúgio, isto não significa que a mesma possa englobar todas as situações que possivelmente obriguem pessoas a deixarem suas casas. Tampouco é o que sugere através da presente análise. Inclusive, buscamos pontuar que as contribuições inauguradas com a Declaração vão muito além da própria definição ampliada – uma vez que consolidam os esforços para que a proteção aos refugiados seja feita de modo continental.

Assim, os Estados podem optar por aplicar a definição ampliada às pessoas que se encontrem nas situações que são apresentadas na 3ª Conclusão. Contudo, outras situações permanecerão fora do escopo de aplicação desta definição. Exemplo disto é que em sentido estrito, os participantes do evento articulado pelo ACNUR em 2013 indicaram que os desastres naturais e ecológicos – apesar de obrigarem as pessoas a deixarem estes locais – estariam fora do escopo de aplicação da definição de refugiado presente na Declaração de Cartagena (ACNUR, 2013b, p. 4).

Pelo exposto, cabe então analisarmos de que forma o ordenamento jurídico e o sistema de proteção nacionais vêm a ser influenciados por Cartagena. Nesse sentido, no

---

viessem a incorporar a definição em suas legislações nacionais.

que diz respeito à experiência brasileira, a incorporação da definição de refugiado prevista na Declaração de Cartagena se dá através da promulgação da Lei 9.474/1997. Não obstante, a inclusão se dá através de uma alteração textual em relação à definição original – e assim o Inciso III inclui dentre os motivos de reconhecimento da condição de refugiado "a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país" (BRASIL, 1997, p.5-6)[55].

Com efeito, o inciso III da Lei Brasileira de Refúgio é inspirado na Declaração de Cartagena (1984) e no Pacto da OUA (1969), conforme visto anteriormente. De modo complementar, este inciso não faz referência expressa à necessidade de caracterização de violações de direitos humanos na totalidade do território de origem, ou do país de nacionalidade do solicitante. Este ponto será novamente abordado no tópico 3.5.

Dentre os autores que selecionamos para nos auxiliar no processo de compreensão em torno da prática jurídica em matéria de refúgio no Brasil, Reed-Hurtado (2013) fornece uma importante contribuição. Isto porque o trabalho feito pelo autor consiste em um estudo legal sobre a interpretação e aplicação da definição regional de refúgio em 17 países latino-americanos (à exceção dos países caribenhos), 13 dos quais incluem em suas legislações internas a respeito do tema definições inspiradas neste instrumento. O mesmo é feito através da análise de Constituições nacionais, sistematização de leis, regulamentos e políticas, decisões administrativas, estudo de casos e notícias nacionais a respeito de questões que envolvam o refúgio (tendo o autor feito trabalho de campo na Argentina, Brasil, Equador e México). O trabalho em campo foi feito até o ano de 2012. Deve ser ressaltado que, mediante o exposto, os apontamentos sinalizados por este autor, em particular aqueles relacionados à realidade brasileira, não necessariamente dão conta da completude de nossa situação atual.

De modo similar, devemos notar que de 2012 a 2016 o sistema de refúgio brasileiro passou por grandes mudanças, que, em nossa visão, contribuiriam para o seu aperfeiçoamento. Algumas destas mudanças se originaram das constrições impostas ao sistema. Assim, pode-se observar que nos últimos cinco anos as solicitações de refúgio no Brasil cresceram 2.868%, passando do número de 966 solicitações no ano de 2010 para 28.670 pedidos no ano de 2015. Em razão da evolução do sistema de refúgio, e da

[55] A título de interesse, Moreira (2012, p.230) pontua que durante o processo legislativo que estabeleceu a lei, membros da "Comissão de Defesa Nacional e Relações Exteriores" se opuseram à extensão da definição para além da definição tradicional (manifesta na Convenção de 1951 e cujas limitações temporal e geográfica saem por adoção do Protocolo de 1967). Não obstante, através de uma atuação bem sucedida, o ACNUR e organização religiosas que trabalhavam com o público e interesse obtiveram o apoio da "Comissão de Direitos Humanos" da Câmara dos Deputados e disto surge a lei em tais moldes.

associação com a própria pressão ao sistema, ressaltamos que um novo diagnóstico acerca da aplicação da definição regional nos países do continente seria de grande contribuição para os estudos na área. Feitas as devidas considerações em relação à reprodução de algumas das observações e conclusões apontadas pelo autor em questão, partimos à análise sobre o contexto brasileiro.

De modo preliminar, Reed-Hurtado (2013, p.17) observa que dentre os países analisados, o Brasil promove uma das alterações mais significativas ao texto original da Declaração. Na interpretação do autor, a alteração brasileira acrescenta uma limitação da definição de refugiado para aquelas pessoas que foram "forçadas" ou "obrigadas" a sair de seus países em razão da situação no local. Assim, é criado um elemento de compulsão, coação e/ou obrigação à fuga – recordando que a partir da Terceira Conclusão de Cartagena, seria necessário que a fuga ocorresse apenas como conseqüência de uma ameaça à vida, segurança ou liberdade, ainda que deva ser ligada a uma ou mais das cinco situações descritas na conclusão. Consoante a isto, a lei brasileira não reproduz os cinco elementos objetivos da Terceira Conclusão, e, por sua vez, introduz uma a situação de "grave e generalizada violação de direitos humanos".

À época da adoção de Cartagena o Brasil representou um dos primeiros países a incorporar a definição da mesma em sua legislação doméstica, bem como um dos primeiros a aplicá-la no procedimento de determinação da condição de refugiado. Isto foi feito em uma ocasião na qual a maior parte dos países latino-americanos não possuía quadros de proteção legal a nível nacional voltado para os refugiados, tampouco sistemas orientados para a elegibilidade. Em razão do exposto, a legislação brasileira à época é considerada como um importante marco regional e que veio a incentivar a adoção de leis domésticas sobre o tema por parte de outros países.

No âmbito regional, após a adoção da Declaração de Cartagena foram articulados eventos, assim como elaborados instrumentos que pudessem responder aos desafios que se apresentavam. Além disto, conforme pontuam Jubilut e Madureira (2014, p.23), a Declaração de Cartagena estabeleceu a prática de que reuniões fossem feitas a cada decênio, com o objetivo de realizar uma revisão sobre a realidade dos fluxos migratórios frente aos sistemas de proteção (inclusive tais reuniões levam o nome de "processos revisionais"). A partir do exposto, pontuamos os seguintes desenvolvimentos: "*Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica*" (Panamá, 1986*); "Declaración de Esquipulas*" (Guatemala, 1986*); "Acuerdo Esquipulas II: Procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*" (Guatemala, 1987*);*

"Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos" (Guatemala, 1989*); "Declaración y compromiso del Primer Foro Regional Enfoque de género en el trabajo con las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas*" (FOREFEM; Guatemala, 1992*) ; "Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas*" (Costa Rica, 1994*); "Declaración de Tlatelolco*" (México, 1999*); "Declaración de Río sobre la institución del refugio*" (Rio de Janeiro, Brasil, 2000*); "Declaración de Quito sobre migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos*" (Quito, Ecuador, 2002*); "Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*" (México, 2004*); "Declaración de Quito*" (Peru, 2010*); "Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano*" (Brasil, 2010*);* sendo a última a Declaração do Brasil[56] e seu Plano de Ação, adotados no marco de comemoração dos trinta anos de Cartagena, em Brasília, no ano de 2014.

3.4 Interpretando a definição ampliada de refúgio na Declaração de Cartagena

Como os elementos presentes na definição de Cartagena são aplicados?

Para responder a esta questão, exploraremos a interpretação dos componentes contidos na definição de Cartagena a partir de alguns textos selecionados. Como ponto de partida situamos a "Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos" (conhecida como CIREFCA), realizada em 1989, posto que nesta são elaborados os primeiros princípios com o intuito de orientar os países da região a aplicarem de modo coordenado a definição regional[57], expondo vozes que buscavam associar a proteção do DIR com o marco de proteção fornecido pelo DIH. Cabe notar que a atualidade da revisão sobre estes Princípios permanece, uma vez que os mesmos continuam a servir como fundamento e orientação nos sistemas da região latino-americana.

Em conjunto com estes princípios, apresentamos apontamentos a partir de conclusões reunidas pelo ACNUR em eventos articulados nos anos de 2012 e de 2013, no marco da comemoração dos trinta anos de Cartagena, e que buscam associar o DIR com uma abordagem mais compreensiva em termos de proteção aos direitos humanos. Em alguns dos conceitos presentes, trazemos direcionamentos organizados pelas "Diretrizes de

---

[56] Intitulada "Declaração do Brasil: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe".
[57] Após a Conferência foram criadas a Declaração e o Plano de Ação da mesma, ainda no ano de 1989.

Proteção Internacional" publicadas pelo ACNUR. Conjugado a estas considerações, refletiremos sobre a relação entre a teoria e a prática dos Estados no que se refere à definição regional.

Este tópico é dedicado, portanto, à abordagem descritiva sobre os cinco elementos presentes na definição regional, uma vez que a Declaração serve de inspiração para a nossa lei. Desta feita, de acordo com Reed-Hurtado (2013, p.15), aqueles que buscam interpretar a definição regional – nos quais me encaixo – devem ponderar que na elaboração da Declaração de Cartagena o uso de termos voltados para se descrever a gravidade das situações objetivas não foi feito de modo sistemático. Em complemento, a extensão das informações discutidas em cada tópico reflete a dimensão da presença que os mesmos ocupam nos documentos aos quais tive acesso, bem como à sua presença na esfera dos debates entre proteção e novas situações que geram refugiados. Sobretudo, parece haver uma conexão entre a produção teórica e a atualidade de cada um dos conceitos com os diferentes tipos de soluções de proteção e gestão de fluxos migratórios em voga.

Adiante veremos as possíveis conseqüências práticas que as perspectivas utilizadas para informar os conceitos podem gerar. Ao final, esperamos ter fornecido uma base de análise e reflexão sobre os conceitos, e sobre as diferentes situações de violência a partir da linguagem do direito e da jurisprudência orientada para a proteção dos direitos humanos.

. Violência Generalizada

Como observação preliminar, de acordo com os Princípios estabelecidos na CIREFCA (ACNUR, 1989, p.9), a definição de refugiado em Cartagena demanda que as pessoas em busca de proteção sofram uma ameaça à suas vidas, segurança ou liberdade, e que esta ameaça seja resultado de um dos cinco elementos elencados pela definição. Em sua redação final, o documento afirma ter a intenção de que os elementos sejam escritos de modo amplo como forma de assegurar que contemplem as pessoas com necessidade de proteção internacional evidente, mas que não puderam ser protegidas e assistidas como refugiadas. Não obstante, os Princípios da CIREFCA indicam que quatro dos cinco elementos da definição de Cartagena devam ser lidos e informados à luz da conceitualização presente no DIH[58], e que apenas o último elemento deva ser lido à luz dos

[58]Desta sorte, o documento trata das noções de (1) violência generalizada, (2) agressão externa, (3) conflitos internos, e (4) outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública sob a orientação exclusiva do DIH.

demais instrumentos de direitos humanos.

Destarte, importa notar que o termo "**violência generalizada**" por si só não existe no Direito Internacional Humanitário (DIH). Contudo, a partir das considerações expostas nos Princípios da CIREFCA, o mesmo deve ser lido à luz das Convenções de Genebra e do Protocolo Adicional II, o "Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, e relacionado à proteção de vítimas dos conflitos armados não internacionais, de 8 de junho de 1977" (CICV). Desta forma, o conceito é analisado em referência às situações de conflito armado segundo a definição do direito internacional, independente de se tratar de um conflito armado internacional ou conflito armado interno. Para que a violência seja considerada "**generalizada**", é necessário que a mesma seja "**contínua, geral e sustentada**", lembrando que fugiriam ao escopo de aplicação do Protocolo II as considerações acerca de situações de distúrbios e tensões internas -tais como tumultos, atos isolados e esporádicos de violência, assim como outros atos de natureza similar, como veremos adiante.

A partir desta definição, Reed-Hurtado (2013, p.13) sustenta que ao conectar quatro dos cinco elementos da Declaração com a fundamentação conceitual do DIH, os Princípios da CIREFCA se tornam conservadores, apresentando uma visão estrita e legalista de um documento que originalmente não traz em si tal objetivo. De modo complementar, o autor critica o uso pouco sistemático de termos que buscam descrever a gravidade das situações de violência. Com efeito, deve ser ressaltado que pelo estudo do mesmo autor, o grupo de especialistas que preparou o documento da CIREFCA utilizou uma abordagem mais ampla e que estaria em maior conexão com o "espírito de Cartagena". No entanto, os mesmos foram pressionados por governos ao longo do processo. A respeito disto, o autor (*ibid.*, p.13) realça que o grupo de especialistas pediu de modo explícito que a margem de interpretação e aplicação da definição regional fosse ampla, como forma de garantir o escopo necessário para cumprir o propósito de fornecer proteção – até mesmo porque as situações listadas teriam como objetivo abrigar todas as situações existentes e que pudessem gerar fluxos de refugiados, buscando, portanto, facilitar a atuação dos atores humanitários em cena. Ao encontrar os anseios dos governos, na preparação do Comitê da CIREFCA, governos presentes teriam insistido para que a definição regional e o alcance de seu conteúdo fossem mais restritos.

A partir das considerações acima, procedemos ao estudo conjunto da definição supracitada com o modo pelo qual o mesmo conceito é abordado na jurisprudência da OEA. O conceito de "**violência generalizada**" é compreendido pela Comissão Inter-

Americana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) através de uma série de indicadores, como exemplo, em tradução nossa: o número de incidentes violentos, bem como o número de vítimas; a violência prevalecente gerar grande sofrimento para a população; a violência se manifestar por formas atrozes, tais como massacres, tortura, mutilação, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, execuções sumárias, sequestros, desaparecimentos e violações flagrantes ao Direito Internacional Humanitário que os atos de violência sejam frequentemente cometidos com o objetivo de causar terror, inclusive por se tratarem de atos destinados a forçar a população a sair da região afetada que a violência seja cometida por agentes estatais ou não estatais; quando a violência seja cometida por agentes estatais ou pessoas por eles instigadas e/ou com o consentimento dos mesmos, que os culpados fiquem impunes por seus atos; que as autoridades estatais não controlem de modo eficaz seus membros que cometem atos de violência; que o nível e o alcance da violência atinjam um nível capaz de prejudicar o funcionamento normal da sociedade (ACNUR, 2013b, p.4).

Seguindo a orientação de que parece mais útil definir a idéia de "**violência generalizada**" através de uma série de indicadores, em detrimento de uma definição fechada para a mesma, especialistas reunidos em encontro articulado pelo ACNUR em 2012 elaboram o documento "Sumário de Conclusões sobre Proteção Internacional para Pessoas que fogem de Conflitos Armados e de Outras Situações de Violência" (ACNUR, 2012, p.9). No mesmo incentivam que as situações sejam abordadas por uma espécie de "espectro" que venha a servir como meio de considerar diferentes dimensões de um contexto, tais como a gravidade, a intensidade e a severidade da violência e de distúrbios, bem como os efeitos e conseqüências destes elementos.

No mesmo projeto de criação de diretrizes e orientação relacionadas à proteção internacional e elegibilidade de pessoas que fogem de situações de violência e de conflitos armados, no ano de 2013 o ACNUR articula uma mesa redonda sobre a interpretação da definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena. Além disto, a reunião se insere como parte dos eventos comemorativos dos trinta anos de adoção da mesma. Ao final da mesma é criado o documento intitulado "Resumo de conclusões sobre a interpretação da definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984" (ACNUR, 2013b), no qual são apresentadas algumas das discussões e perspectivas em torno do tema.

Ao abordar a "**violência generalizada**", este documento ressalta que a definição de Cartagena trata dos efeitos indiretos de cada um dos cinco elementos presentes, incluindo,

portanto, a pobreza e a deterioração econômica, a inflação, a piora do quadro de saúde (considerando, por exemplo, os níveis de insegurança alimentar, a desnutrição e doenças), bem como os níveis de deslocamento. Além disto, recomenda-se às autoridades dos países de acolhida que considerem tratar de modo coerente as necessidades das pessoas que fujam de um mesmo país sob circunstâncias similares, ou, ao menos, de uma mesma região (*ibid.*, pgs.4-5).

De modo similar, os participantes deste evento entenderam que a "**violência generalizada**" não se trata de um termo técnico, de modo tal que não possui uma definição estrita. Da mesma forma, este tipo de violência pode ser exercido tanto por agentes estatais, quanto por agentes não-estatais – de modo que a discussão deve enfatizar a análise das condições locais e o risco que a violência em questão representa para a população local, em cenários nos quais muitos Estados se revelam incapazes de combatê-la.

A exemplo do ocorrido no evento do ano anterior, o documento elaborado neste evento chama atenção para a necessidade de que se vá além do enfoque puramente legalista manifesto nos Princípios da CIREFCA, tratados anteriormente neste tópico. Igualmente, da leitura dos documentos elaborados nos eventos de 2012 e de 2013, parece existir um consenso de que os contextos e conflitos atuais demandam que a interpretação dos mecanismos de proteção caminhe de modo a dar conta de cumprir o seu próprio objetivo, e assim permaneça conectada com os demais sistemas de proteção aos direitos humanos, de modo tal que a interpretação contemporânea seja capaz de recuperar aquele que ficou conhecido como "espírito de Cartagena" no sentido de uma proteção ampla, inclusiva e também flexível.

Com base nas análises sobre os pedidos de refúgio que pude acompanhar, lidei com muitas das questões e conceitos que giram em torno de se pensar a situação de "**violência generalizada**" em diferentes regiões e países, bem como as dificuldades de aplicação adjacentes. Assim, escolhi apresentar algumas observações sobre o conceito em questão a partir das "Diretrizes de Proteção Internacional" selecionadas por dois países com os quais trabalhei – Colômbia e Afeganistão – publicadas desde o início das minhas atividades em 2015.

De acordo com a definição apresentada pelo ACNUR no início de cada Diretriz (UNHCR, 2015a; 2016b), consta que as mesmas são um material preparado pela Agência com o intuito de promover uma interpretação adequada da aplicação dos critérios de

refúgio, cumprindo, portanto, a própria responsabilidade de supervisão da Agência[59], em consonância com o objetivo final de ser utilizado como instrumento nas considerações relativas à análise de elegibilidade das solicitações de refúgio nos diferentes sistemas ao redor do mundo. Desta sorte, este tipo de material é direcionado para as autoridades governamentais, bem como para funcionários de órgãos de DCR, advogados, funcionários do ACNUR, e outros que possam ter interesse – inclusive as próprias pessoas que se encontram nas situações descritas na mesma.

Desta forma, as Diretrizes apresentam interpretações dos critérios de elegibilidade presentes nas definições tradicional, ampliada e complementar (ou subsidiária) face aos sistemas de refúgio. Desta forma, como é comum neste modelo de pesquisa, são filtrados perfis de pessoas cujas circunstâncias e/ou histórias individuais poderiam justificar sua necessidade de proteção enquanto refugiadas –o que inicialmente é tratado em relação à Convenção de 1951, e, em um segundo momento, a partir de instrumentos regionais ou ainda através de modelos de proteção complementar. Para atender aos fins da presente pesquisa, analisaremos as Diretrizes a partir do que dizem sobre os "níveis de violência", de modo a nos auxiliar a compreender a situação generalizada de violência e o que tais contextos significam.

Por meio da Diretriz de Proteção Internacional para a Colômbia[60], publicada em setembro de 2015, o ACNUR apresenta algumas informações acerca de desdobramentos no contexto político colombiano, bem como o possível impacto destes na avaliação sobre a necessidade de proteção internacional que solicitantes oriundos deste país possam apresentar (UNHCR, 2015a). Como notado em outros países que padecem com conflitos armados – ainda que se notem avanços no campo da segurança e do respeito aos direitos humanos – por vezes a continuidade do conflito apresenta riscos à população local. Assim, o documento contém alguns apontamentos interessantes para se pensar como e de onde vem o entendimento sobre a existência de um cenário de "**violência generalizada**", em um contexto no qual há uma dificuldade em estabelecer uma clara separação entre a política e a violência organizada, e a "a violência permanece um instrumento utilizado de modo estratégico para defender o *status quo* contra possíveis aberturas políticas e sociais"[61]

---

[59] Conforme disposto no Estatuto do ACNUR no parágrafo 8 e em conjunto com o Artigo 35 da Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 em seu Artigo II.

[60] Traduzido pela autora como "Diretriz de Elegibilidade para Avaliar a Necessidade de Proteção de Solicitantes de Refúgio da Colômbia". No original em inglês: *"Elegibility Guideline for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from Colombia"*.

[61] Tradução livre da autora para: *"In Colombia violence remains a strategically deployed instrument to defend the status quo against potential political and social openings"*.

(*ibid.*, p.9). Importa pontuar que o documento assinala que a necessidade de proteção internacional (seja através da definição contida na Convenção de 1951, ou a partir de instrumentos regionais ou de proteção complementar) dependerá das circunstâncias individuais de cada caso[62]. Assim, a inclusão da contribuição desta Diretriz nesta pesquisa se dá como meio de auxiliar na compreensão das condições objetivas de um país, e não para a análise de casos individuais – ainda que este seja o objetivo precípuo do documento do qual extraímos tal definição.

Cabe notar que no contexto colombiano a Diretriz apresenta os indicadores abaixo em relação à possibilidade de que um solicitante de refúgio tenha sua necessidade de proteção avaliada a partir de outras formas de proteção, que não a contida na Convenção de 1951. Desta sorte, no contexto deste país, o documento pontua que a avaliação sobre as ameaças à vida, à integridade física e à liberdade – sejam estas resultantes do conflito, da violência generalizada, ou de outros eventos que tenham perturbado gravemente a ordem pública – deve incluir impactos diretos e indiretos da violência e conflito. Assim, são listados como fatores: (i) as medidas estritas de controle sob a população civil (incluindo o controle social e econômico) por parte de novos grupos armados (*NAGs – new armed groups*)[63] e/ou guerrilhas em determinadas partes do país; tais medidas de controle também podem ser empregadas a partir de ameaças, intimidação, extorsão, e restrições à liberdade de movimento; (ii) recrutamento forçado e recrutamento de crianças soldado por parte de "novos grupos armados" e de guerrilhas; (iii) o impacto da violência e da insegurança na situação humanitária – o que pode ser visto a partir dos níveis de insegurança alimentar, pobreza e destruição sistemática dos meios de subsistência no meio rural e urbano; (iv) os altos níveis de crime organizado e da capacidade de grupos que agem na ilegalidade (sejam grupos não estatais ou agentes governamentais corruptos) em permanecerem impunes por seus atos; e (v) as restrições sistemáticas ao acesso à educação e sistema básico de saúde, as quais resultam da insegurança (UNHCR,2015a, p.50-51)[64].

---

[62] A respeito do contexto de violência generalizada na Colômbia, ver também a decisão da Corte Constitucional Colombiana "*Ruling No. 073/14*", de 27 de março de 2014 (UNHCR, 2015a, p.28).

[63] De acordo com a Diretriz, muitos dos "novos grupos armados" foram gerados por ex-paramilitares em processos de desmobilização que não foram bem sucedidos. Em 2014, os cinco "novos grupos armados" com maior poderio no país eram os "*Rastrojos*", os "*Urabeños*" (também chamados de "*Gaitanistas*" ou *"Clan Usuga"*), os "*Paisas"*, os "*Aguilas Negras" e o* "ERPAC" (Exército Popular Revolucionário Anti-Terrorista da Colômbia) (UNHCR, 2015a, p.6).

[64] Tradução livre da autora para: "*In this respect and in the specific context of Colombia, relevant factors include the information presented in Section II.B relating to (i) the strict measures of control, including social and economic control, over civilian populations by NAGs and/or guerrilla groups in certain parts of the country, including by means of threats and intimidation, extortion, and restrictions on freedom of movement seriously affecting the State's ability to provide protection; (ii) forced and under-age recruitment by NAGs*

No cenário de décadas de guerra que rompem o tecido social outrora conhecido, a "Diretriz de Proteção Internacional" do ACNUR relativa ao Afeganistão[65], publicada em abril de 2016, apresenta considerações similares para o cenário de "**violência generalizada**", ainda que intercaladas pelas especificidades e dinâmicas do próprio conflito (UNHCR, 2016b). Da mesma forma, este documento segue a orientação da Diretriz Colombiana no que se refere à análise de proteção internacional através de casos individuais, e, nesse sentido, nosso intuito permanece o de utilizá-lo como base para auxiliar a compreensão daquelas que são as bases objetivas dos contextos locais e suas dinâmicas

Como forma de avaliar as ameaças à vida, à integridade física e à liberdade resultantes da "**violência generalizada**", a Diretriz ressalta os seguintes indicadores: (i) o número de vítimas civis que resultam dos atos de violência indiscriminada, incluindo bombardeios, ataques aéreos, ataques suicidas, o uso de dispositivos explosivos improvisados (*IEDs - improvised explosive devices*) e o uso de minas; (ii) o número de incidentes de segurança relacionados ao conflito; e (iii) o número de deslocados internos. (*ibid.*, p.6; p.87)[66].

De modo complementar, ainda no intuito de se medir as ameaças à vida, integridade física e liberdade, a Diretriz apresenta outros indicadores e elementos, relacionados aos efeitos diretos e indiretos da violência, os quais podem também ser de natureza cumulativa e surgir em longo prazo. Estes são: (i) o controle da população civil por elementos contra o governo[67], inclusive através da imposição de estruturas de justiça paralelas e a imposição de punições ilegais; assim como por ameaças e intimidação à população civil; restrições à liberdade de movimento e o uso de extorsão e taxação ilegal; (ii) o recrutamento forçado; (iii) o impacto da violência e da insegurança na situação humanitária, medido por situações como a insegurança alimentar, a pobreza, a destruição de moradias e a perda de bens; (iv)

---

and guerrilla groups; (iii) the impact of violence and insecurity on the humanitarian situation as manifested by food insecurity, poverty and the destruction or systematic undermining of livelihoods in rural and urban settings; (iv) high levels of organized crime and the ability of non-State actors and/or government officials to commit violent crimes and human rights abuses with impunity; and (v) systematic constraints on access to education or basic health care as a result of insecurity".

[65] Traduzido pela autora como "Diretriz de Elegibilidade para Avaliar a Necessidade de Proteção de Solicitantes de Refúgio do Afeganistão". No original em inglês: *"Elegibility Guideline for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from Afghanistan".*

[66] Tradução livre da autora para: *"In the context of Afghanistan, indicators to assess the threat to life, physical integrity or freedom resulting from generalized violence include: (i) the number of civilian casualties as a result of indiscriminate acts of violence, including bombings, air strikes, suicide attacks, IED explosions and landmines; (ii) the number of conflict-related security incidents; and (iii) the number of people who have been forcibly displaced due to conflict".*

[67] Tratados na Diretriz a partir da definição inglesa "AGEs", "*Anti-government Elements*".

os altos níveis de crime organizado e a impunidade para que lideranças locais (*local strongmen*), senhores de guerra (*warlords*) e oficiais corruptos do governo atuem; (iv) as restrições sistemáticas à participação na vida pública, particularmente as restrições que são impostas às mulheres (UNHCR, 2016b, p.87)[68].

Por fim, ainda que tenha priorizado a reflexão a partir de documentos com os quais efetivamente trabalhei durante minha experiência, cabe ressaltar que no ano de 2016 o ACNUR publicou as "Diretrizes de Elegibilidade" acerca da situação em Honduras (UNHCR, 2016a) e em El Salvador (UNHCR, 2016c). As mesmas fazem referência, ainda que de modo breve, à definição ampliada e a conexão desta com a análise de necessidade de fornecer proteção internacional às pessoas que fogem dos respectivos conflitos.

. Agressão Externa

Igualmente, procedemos à breve análise sobre o conceito de "**agressão externa**" a partir dos "Princípios" delineados na CIREFCA, sendo este um dos quatro conceitos que são informados pelo DIH no documento (conforme salientado anteriormente). Desta forma, o conceito apresentado pela CIREFCA reproduz a definição delineada a partir da Assembléia Geral da ONU - AGNU 3314 (XXIX) de 1974, a qual compreende o seguinte:

> o uso da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro Estado, ou em qualquer forma incompatível com a Carta das Nações Unidas (ACNUR, 1989, p.11)[69].

Este tipo de interpretação é reproduzido pelo Estatuto de Roma, e equipara a tal agressão (ou "agressão estrangeira") ao crime que conduz ao conflito armado internacional sob os moldes do DIH (ACNUR, 2013b, p.5). Os demais documentos analisados[70] reforçam que a interpretação feita sobre o conceito esteja em consonância com o DIDH, bem como com a evolução da jurisprudência no marco da proteção dos direitos humanos.

---

[68] Tradução livre da autora para: *"In this respect, relevant elements include the information presented in Sections II.C and II.D relating to (i) the control over civilian populations by AGEs, including through the imposition of parallel justice structures and the meting out of illegal punishments, as well as by means of threats and intimidation of civilians, restrictions on freedom of movement, and the use of extortion and illegal taxation; (ii) forced recruitment; (iii) the impact of violence and insecurity on the humanitarian situation as manifested by food insecurity, poverty, the destruction of livelihoods and the loss of assets; (iv) high levels of organized crime and the ability of local strongmen, warlords and corrupt government officials to operate with impunity; (v) systematic constraints on access to education and basic health care as a result of insecurity; and (vi) systematic constraints on participation in public life, including in particular for women".*

[69] Tradução livre para: *"el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o de cualquier otra manera incompatible con la Carta de las Naciones Unidas".*

[70] A exemplo dos documentos elaborados nos encontros articulados pelo ACNUR nos anos de 2012 e 2013, tratados no tópico de "violência generalizada".

. Conflitos Internos

Por tratar o conceito de "conflito armado" sob orientação exclusiva do DIH, os "Princípios" da CIREFCA reproduzem a noção de que os "**conflitos armados**" englobam qualquer disputa entre dos Estados que acarrete na intervenção de membros das forças armadas de um dos dois Estados. Os conflitos armados podem ser internacionais ou não-internacionais. Os conflitos armados internacionais são regulados pelas disposições contidas nas "Convenções de Genebra de 1949" e também pelo "Protocolo Adicional I" (CICV). Através destes instrumentos, as situações de guerras declaradas, assim como conflitos armados nos quais os povos lutavam contra a dominação colonial e também nos casos em que lutavam contra a ocupação estrangeira puderam ser compreendidos enquanto conflitos armados (ACNUR, 1989, p.10). Os conflitos armados não internacionais são regulados pelo Artigo 3 comum às Convenções de Genebra, assim como ao Protocolo II (Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, e relacionado à proteção de vítimas dos conflitos armados não internacionais, de 8 de junho de 1977 (CICV). Por estes dispositivos, tais situações englobam os conflitos armados que ocorrem no território de um Estado (parte da Convenção) entre as forças armadas deste Estado e forças dissidentes, ou entre as forças armadas estatais e outros grupos armados. No último caso, os grupos armados em questão devem ser organizados sob a direção de um comando responsável, e devem exercer o controle sobre uma parte do território, ou devem exercer um controle que os permita realizar operações militares (ACNUR, 1989, p.10). De modo complementar, os conflitos armados não internacionais são compreendidos enquanto "**conflitos internos**", englobando assim as guerras civis, os conflitos armados internos que se propagaram a outros Estados, assim como os conflitos internos nos quais intervêm terceiros Estados ou uma força multinacional junto aos governos.

De acordo com os Princípios do CIREFCA, a situação de "**conflito interno**" inclui os "**distúrbios internos**" e as "**tensões internas**", assim como as prisões, motins, atos de violência isolados ou outros atos cuja natureza seja similar, porém que não constituam conflitos armados – e isto porque as situações de violência são classificadas a partir de critérios direcionados à intensidade da mesma.

Ao tratar de "**distúrbios**", em leitura similar, tem-se que estes envolvem atos de violência, atos de revolta espontâneos, ou ainda o embate entre grupos (com algum grau de organização) e as autoridades governamentais, que então mobilizam suas forças policiais com o intuito de restaurar a ordem interna. Tais atos são graves e denotam certo nível de

enfrentamento e/ou duração. Contudo, para efeitos de aplicação do DIH, tem-se que os mesmos não atingem um nível de organização suficiente que os leve à condição de conflito armado interno - ainda que ambas as situações sejam reguladas pelas disposições pertinentes no âmbito dos demais tratados de proteção aos direitos humanos e nas leis internas dos países nos quais elas venham a ocorrer (SALMÓN, 2004, p.115).

No caso de "**tensões políticas e sociais**", a leitura sob a ótica do DIH indica que tais situações se tratam de ações hostis, mas que não envolvem um caráter coletivo e organizado (SALMÓN, 2004, p.115). Uma ampla gama de elementos pode estar envolvida neste tipo de contexto, sendo consideradas situações cuja gravidade é particularmente séria as tensões que envolvem questões políticas, religiosas, raciais, sociais ou econômicas. Além disto, as tensões também podem surgir como conseqüência de conflitos armados ou de distúrbios internos. Nesse sentido, os Princípios do CIREFCA (ACNUR, 1989, p.10) ressaltam que as situações supracitadas comumente envolvem – não necessariamente ao mesmo tempo - um grande número de pessoas presas por questões políticas (chamados de "presos políticos") e/ou de pessoas desaparecidas, assim como a suspensão das garantias judiciais fundamentais (com a promulgação ou não de um estado de exceção). Desta feita, existe tensão interna quando o Estado usa a força como medida preventiva para manter a lei e a ordem, sem que haja distúrbio interno. E existe distúrbio interno quando o Estado emprega a força armada para manter a ordem frente a um distúrbio interno, existe violência, porém não existe conflito armado[71].

A conclusão sobre o mesmo conceito apresentada durante o evento de 2013 revela novas perspectivas quanto à interpretação deste. Nesse sentido, é reconhecido que os conflitos armados que se encaixem nas definições apresentadas pelo DIH e reproduzidas na CIREFCA estejam cobertos por Cartagena (ACNUR, 2013b, p.6). Não obstante, os participantes parecem advogar para que o DIH seja usado apenas em sua função informativa, posto que o intento dos redatores da Declaração de Cartagena era o de responder às crises humanitárias, sem reduzir a interpretação dos conceitos, e utilizando noções de complementaridade entre diferentes marcos de proteção aos direitos humanos[72].

---

[71]A este respeito o caso "*Prosecutor vs. Akayesu*", caso n.° ICTR-96-4-T, no âmbito do Tribunal Penal Internacional para Ruanda, são utilizados como critérios de distinção entre o conflito armado não internacional e uma situação de violência interna os fatores como a intensidade do conflito e a organização das partes que o constituem.

[72] De modo complementar, Reed-Hurtado (2013, p.14) realça que durante a década de 1980 a discussão sobre as diferenças entre conflitos armados, distúrbios internos e tensões internas, estava muito em voga, assim como os debates e articulações em torno das situações que escapassem à proteção do DIH, por exemplo. Neste sentido, também nesta época já se falava sobre a convergência esta abordagem de convergência entre o DIH, o DIDH e o DIR.

. Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública

Com base na definição utilizada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o termo "**outras situações de violência**" refere-se a distúrbios civis, tumultos, repressão estatal, violência pós-eleitoral, violência de gangues, manifestações e etc., cujas consequências, não obstante, podem ser tão graves quanto àquelas vistas em conflitos armados. Em leitura que com referência às situações de conflito armado, a conduta equivalente às "**outras situações de violência**" equivaleria às práticas como bombardeios, corte no abastecimento de alimentos, militarização de hospitais e escolas, assim como as consequências deste contexto – de natureza por vezes indireta e a longo prazo, quais sejam, a insegurança alimentar, a pobreza, o colapso dos sistemas político, de saúde e de educação, e também os níveis de deslocamento populacional (ACNUR, 2012).

Desta forma, as "**outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública**" são compreendidas enquanto atos cometidos pelo homem (não sendo englobados os desastres naturais). O conceito traz em si distúrbios e tensões de ordem interna ao país, incluindo motins, atos de violência esporádicos e isolados, bem como outros atos de natureza similar – desde que estes perturbem de maneira séria a ordem pública.

De acordo com o evento articulado pelo ACNUR em 2013, o conceito em questão faz referência ao conceito aplicado no Pacto da OUA de 1969. O que este documento traz de novo para auxiliar em nossa compreensão sobre esta expressão diz respeito às considerações sobre a "ordem pública". Neste sentido, nota-se que não há uma definição universalmente aplicável para "ordem pública", a qual passa a ser interpretada enquanto a existência de paz, segurança e estabilidade em uma dada sociedade, conjugado com o funcionamento normal das instituições estatais. Para fins de interpretação da definição ampliada, tal documento indica que a expressão "outras" poderia designar a intenção de permitir a flexibilização a uma situação em que houvesse a necessidade de proteção – e esta estivesse assegurada a partir dos demais elementos presentes na definição (ACNUR, 2013b, p.7).

. Violação Maciça dos Direitos Humanos

Por meio dos Princípios da CIREFCA (ACNUR, 1989, p.12) surge a indicação de que o presente conceito seja lido à luz dos demais instrumentos de direitos humanos, que não prioritariamente o DIH. A partir disto, tem-se que as "**violações maciças de direitos humanos**" corresponderiam às violações em grande escala que afetam direitos e as liberdades fundamentais – exemplo disto é que a negação de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais de modo grave e sistemático corresponderia ao referido conceito[73].

De modo complementar, tem-se que de acordo com jurisprudência desenvolvida na Corte Interamericana de Direitos Humanos, o termo "maciço" costuma estar relacionado com o grau ou a magnitude das violações registradas (ACNUR, 2013b, p.6). Para entender as noções de "grau" e de "magnitude" na jurisprudência da CIDH, poder-se-ia pensar em uma situação na qual não fosse mais possível se identificar as vítimas da violência, em razão do grande número. O caso sírio infelizmente é ilustrativo deste tipo de cenário. A esse respeito, em 2014 diferentes portais internacionais noticiaram que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos não possuíam mais a capacidade de contabilizar os números fidedignos de vítimas, de modo que parariam de atualizá-los (GANDER, 2014). Cerca de dois anos se passaram e então portais internacionais voltaram a noticiar que o enviado especial da ONU, Staffan de Mistura, estimava que os números chegassem a 400 mil pessoas (AL JAZEERA, 2016). Como o próprio reconheceu, estes não eram números oficiais, os quais podem ser maiores.

Existem ainda outros pontos para se pensar a aplicação desta definição, conforme pontuado pelo documento elaborado no evento articulado pelo ACNUR (2013b) – tais como nos cenários em que os efeitos da violência atinjam outras vítimas e segmentos da população, e não apenas aqueles que se consideram "vítimas diretas" da violência. Da mesma forma, é possível tentar medir esta violência a partir do tipo de ação e organização daqueles que causam a mesma – sejam estatais ou não-estatais. Igualmente, há que se pensar no aspecto da proteção estatal em ambos os cenários.

Outro elemento que pode ser levado à análise diz respeito às situações de deslocamento forçado, que na maioria das vezes resulta de violações graves e continuadas de direitos humanos. Da mesma forma, em um quadro onde prevaleça a impunidade para

[73]O documento da CIREFCA também indica que tais violações são equiparáveis àquelas que são objeto da Resolução 1503 do ECOSOC (XLVIII).

aqueles que cometem atos de violação aos direitos humanos, o deslocamento forçado por si só poderia constituir uma violação massiva de direitos humanos, e/ou gerar graves violações destes direitos (ACNUR, 2013b, p.6). Igualmente, a existência de pronunciamentos da CIDH[74], de medidas provisionais também poderia servir como indício de que uma situação de violação maciça de direitos humanos ocorre. O mesmo também valeria para as declarações emitidas por organismos e/ou tribunais internacionais. Por fim, nota-se também que as situações de violência generalizada podem guardar relação com as violações massivas e graves dos direitos humanos. Tais violações poderiam ser lidas a partir de critérios qualitativos (como a gravidade) e os critérios quantitativos (como o fato de serem atos sistemáticos) – ainda que por vezes a violência se torne generalizada não por sua intensidade, mas sim pela capacidade de atingir uma ampla extensão e vitimar a população (*ibid.*, p.4-5).

Os conceitos acima nos auxiliam, portanto, a informar as análises técnicas acerca de situações objetivas. Em conexão com as diferentes leituras reproduzidas, nota-se que os documentos e orientações devem ser utilizados de modo crítico, especialmente ao se tornarem fonte para decisões no âmbito da determinação da condição de refugiado e ao inspirarem o quadro jurídico de proteção – a exemplo da lei brasileira de refúgio. Atualmente, com os avanços da jurisprudência e a evolução da doutrina – o que se dá evidentemente através de novas violações de direitos humanos, tais como os conflitos em Ruanda e na Bósnia – a evolução do sistema de proteção deve nos auxiliar a buscar a maneira mais adequada de informarmos o direito e conectá-lo com a sua finalidade principal, que é o ser humano. Nesse contexto, a criação de diretrizes que buscam orientar e qualificar a interpretação da definição ampliada é um movimento positivo, uma vez que por elas se buscam defender direitos e assegurar a garantia e efetivação dos mesmos – ainda que muitos destes direitos tenham sido violados na situação que dá origem à necessidade de proteção.

Deste modo, ao buscarmos a orientação sobre a interpretação adequada dos conceitos, podemos fazê-lo a partir de uma análise mais profunda sobre a prática atual, sintonizada com as referências contemporâneas que forneçam o mais alto grau de proteção a partir da convergência entre o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional dos refugiados, bem como com o direito comparado.

---

[74] A esse respeito, ver "Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos", aprovado em 2009. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf> . (Acesso em 11/12/2016).

Por fim, há um desafio intrínseco à busca pela reafirmação da normativa internacional em compasso com o fortalecimento do engajamento e compromisso dos Estados em relação aos refugiados e outras pessoas com necessidades de proteção.

3.5 A grave e generalizada violação direitos humanos: Reflexões sobre a aplicação da definição ampliada

O estudo das concepções e práticas de direito produzidas no interior das relações sociais nos ajuda a entender como e em que medida a lei é aplicada e cumpre seu objetivo final de garantir a proteção àqueles que dela necessitam. As variadas dimensões que esta pesquisa ganhou em seu decorrer nos levam, portanto, à análise dos possíveis significados que o reconhecimento da condição de refugiado(a) adquire por meio da incorporação da definição ampliada (advinda da definição regional de Cartagena) no ordenamento jurídico pátrio.

Em razão disto, ao longo do trabalho buscamos apresentar uma visão ampla do sistema de proteção internacional aos refugiados, nos orientando pelos caminhos que este traça até assumir a forma do inciso III na Lei Brasileira de Refúgio. Assim, a partir deste material, buscamos refletir sobre as interpretações acerca da definição ampliada, em particular do próprio inciso III – o qual dispõe sobre a situação de "grave e generalizada violação de direitos humanos"[75]. Igualmente, refletimos sobre as questões relacionadas à interpretação e aplicação da definição ampliada.

3.5.1 Experiências Brasileiras

Recordando a definição disposta pelo Inciso III da Lei n. 9.474/97, temos que este inclui dentre os motivos de reconhecimento da condição de refugiado "a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país" (BRASIL, 1997, p.5-6). Com base nas análises sobre os pedidos de refúgio que pude acompanhar entre junho de 2015 a novembro de 2016, bem como em consulta com demais Oficiais do CONARE e de membros do ACNUR, e através das leituras especializadas, compilamos exemplos de aplicação da definição ampliada em

[75] Cabe pontuar que o presente trabalho não trata da Emenda Constitucional nº45, de 30 de Dezembro de 2004. Contudo, entende-se como necessário que esforços sejam envidados para a realização de paralelos entre a aplicação do direito dos refugiados no país com a jurisprudência relacionada às demais violações de direitos humanos que ocorrem em seu interior.

nossa jurisprudência.

A guerra civil em Angola fez com que muitos angolanos buscassem refúgio fora do país. Desta forma, com a chegada do novo fluxo de refugiados, mormente a partir de 1992, cerca de 1.200 angolanos foram reconhecidos através da definição ampliada (até o ano de 1994). Em seguida, ao recordar este período, Almeida (2015, p.112) indica que na primeira reunião do CONARE, em 27/10/1998, é reconhecida a condição de refugiado de 15 pessoas – uma mulher da Somália, uma mulher de Serra Leoa e treze homens de Serra Leoa, de acordo com a definição ampliada de refugiado. Além dos angolanos, refugiados oriundos do antigo Zaire (atualmente a República Democrática do Congo), da Libéria, da ex-Iugoslávia, dentre outros países que passavam por conflitos, foram recebidos no país (MOREIRA, 2012, p.180).

Mais recentemente, entre junho de 2015 a novembro de 2016, o Comitê aplicou a definição ampliada na Síria, assim como na região leste da República Democrática do Congo, mais especificamente em Nord-Kivu e Sud-Kivu. Da mesma forma, a situação dos ataques perpetrados pelo grupo terrorista Boko Haram no Nordeste da Nigéria também motivou a aplicação da definição em questão, assim como o cenário de conflito ao Norte do Mali, e também nas regiões de Donetsk e Luhansk, na Ucrânia. Igualmente, o dispositivo foi utilizado em países como o Líbano (próximo à fronteira com a Síria), Sudão (em Darfur), e em determinadas regiões na Líbia e no Iraque. É interessante notar que o ACNUR se posicionou sobre as regiões supracitadas através da publicação recente de diferentes documentos[76], tais como as "Diretrizes de elegibilidade para avaliar a necessidade de proteção internacional"[77], as "Considerações sobre Proteção Internacional" referentes aos eventos em um país e/ou região[78], e as "Posições do ACNUR sobre o Retorno"[79] relativas a cada país e/ou região.

Como forma de auxiliar o entendimento dos eventos que podem ocorrer em decorrência das situações de violência em maior ou menor escala, de modo direto ou indireto, nos voltamos agora para a situação da Ucrânia. Neste sentido, de acordo com "Considerações de Proteção Internacional – Atualização III" publicadas pela Agência (UNHCR, 2015b), houve um agravamento das hostilidades no local entre

[76] Os documentos aqui listados são atualizados com regularidade pela Agência, e não compreendem uma lista exaustiva dos posicionamentos da mesma acerca dos respectivos países e/ou regiões.
[77] Neste sentido, a Agência publicou o referido documento a respeito da situação no Afeganistão (UNHCR; 2016b) e na Colômbia (UNHCR, 2015a).
[78] O referido documento foi publicado para a Ucrânia (UNHCR, 2015b), a Síria (UNHCR, 2015c) e para o nordeste da Nigéria (UNHCR, 2014).
[79] Este documento foi publicado para o Iraque (UNHCR, 2016d), Líbia (UNHCR, 2015d) e Sudão do Sul (UNHCR, 2015e).

2013-2015, revelando um cenário classificado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha como “conflito armado interno”. Em conjunto, após a realização de referendos populares (que não tiveram reconhecimento da comunidade internacional), em abril de 2014 grupos armados declararam o estabelecimento da "República do Povo de Donetsk" e da "República do Povo de Luhansk". Nota-se ainda que em 01/12/2014 o governo ucraniano ordenou a retirada de todas as instituições governamentais - incluindo os hospitais – destes territórios. Em meio a estes eventos, um acordo de cessar-fogo foi assinado em setembro de 2014, sendo conhecido como “Acordo de Minsk”. Porém, o documento da ONU indicava a ocorrência de violações ao mesmo, sendo este outro cenário comum a muitos países em conflito.

Neste cenário, os fatores listados abaixo seriam elementos relevantes para subsidiar o entendimento acerca do quadro de “grave e generalizada violação de direitos humanos”: completo desmantelamento das estruturas legais da Ucrânia nas áreas de Donetsk, e de Luhansk e consequente falta de acesso a serviços públicos; alarmante número de deslocamentos internos forçados - que na região de Luhansk chegavam a 215,954 pessoas, em Donetsk a 543,265, em Kharkiv a 187,710 - alcançando o número de 1,4 milhões de pessoas no país como um todo; somado a bombardeios constante e em áreas civis; abusos praticados por grupos armados; cortes no fornecimento de água, eletricidade e aquecimento; falta de acesso à saúde e a medicamentos; aliado ao fato de que grande parte da população nestas regiões necessita de assistência humanitária para obter alimentos; dificuldade no acesso à educação (em razão da destruição dos prédios e do ambiente de violência); queda da produção industrial em 60% em Donetsk e de 85% em Luhansk; colapso econômico; crescentes registros de violência sexual, em especial contra mulheres; além de registros de abuso sexual em checkpoints que ligam as áreas de Donetsk e de Luhansk ao território ucraniano; dentre outras violações reportadas por organizações internacionais, e que poderiam configurar crimes de guerra e crimes contra a humanidade (UNHCR, 2015b).

Assim, há uma ampla gama de eventos que podem transcorrer e apresentar diferentes conexões em uma situação de violência. Contudo, muitas vezes as situações de violência em diferentes partes do mundo podem apresentar elementos em comum. No caso dos países acima listados, ressaltamos que os mesmos apresentavam altos níveis de violência e de conflito armado, ainda que cada uma delas guarde suas especificidades próprias.

Como mencionado anteriormente, o Comitê também passou a aplicar a definição

ampliada em relação à guerra na Síria, cujo fluxo de refugiados vindo para o Brasil inicialmente havia sido analisado de modo *prima facie*. Ressaltamos o reconhecimento da prática enquanto marco, tanto pela Resolução Normativa 17, a qual facilita a concessão de vistos de viagem para que pessoas atingidas pelo conflito possam chegar ao Brasil por meios legais e então solicitar refúgio, quanto pelo enquadramento dos casos a partir do reconhecimento da situação pela definição ampliada. Em complemento, ainda que o Inciso III da Lei não faça referência expressa à necessidade de caracterização de violações de direitos humanos na totalidade do território de origem, ou do país de nacionalidade do solicitante, no caso sírio o mesmo foi aplicado à totalidade do país.

Nesse contexto, a proteção, conforme pontua Reed-Hurtado (2013, p.32), é, acima de tudo, uma "mentalidade de vontade política". Possivelmente um dos exemplos mais representativos disto seja a imagem de Allan Kurdi, o menino sírio cuja foto rodou o mundo em setembro de 2015, após ser vítima, em verdade, de políticas desastrosas. Naquele dia, naquela semana em especial, tive a real noção da dimensão que uma fotografia poderia atingir, inclusive ao conseguir impactar o debate público do tema. Especialmente desde que comecei a trabalhar na área desconhecia outra imagem que tivesse recebido tanta atenção. Assim, consideramos o exemplo emblemático, uma vez que o pedido de refúgio dos pais da criança havia sido recusado no Canadá, conforme noticiou a imprensa. Compreendemos, portanto, que aquela imagem foi capaz de mobilizar a opinião pública, inclusive em boa parte contra o fechamento das fronteiras aos refugiados fugidos do conflito. No Brasil, ainda que fuja ao escopo deste trabalho analisar o contexto político no qual isto se passa, é renovada a RN nº 17, mencionada acima.

Assim, o que está em jogo ao falarmos dos sistemas de proteção aos refugiados, ou da definição ampliada, é a resposta que se dá às pessoas que fogem de situações de violência extrema nas regiões em que habitam. A violência, como vimos, pode ser lida de muitas maneiras – especialmente a depender do interesse político dos diferentes atores envolvidos.

O caso recente da chegada do fluxo de migrantes haitianos ao Brasil, contudo, não teve a mesma recepção ao olhar do inciso III. Assim, o mesmo ilustra a importância de nos debruçarmos sobre os possíveis significados da definição regional. Com esta situação, diferentes atores vieram a público analisar se a experiência vivenciada por esta população ensejaria o reconhecimento da condição de refugiado a esta população. Em resposta ao requerimento enviado pela organização não-governamental "Conectas", o então Coordenador-Geral do CONARE se pronunciou a respeito da aplicação do inciso III a

partir de indicadores inicialmente publicados no ano de 2010. Nesse sentido, inferiu que a aplicação do conceito presente no inciso III dar-se-ia a partir dos seguintes apontamentos:

> i) a total incapacidade de ação, ou mesmo a inexistência de entes caracterizadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico;
> ii) a observação da falta de uma paz estável e duradoura;
> iii) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou o território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos (LEÃO, 2010, p. 89)[80].

A definição, como posta, desperta algumas questões. Em relação aos conceitos apresentados no tópico anterior, a mesma parece exteriorizar algumas concepções novas e distintas – ainda que a partir de sua leitura não seja possível inferir que as mesmas possuam contornos técnicos precisos, ou que não o possuam. Da mesma forma, é válida da questão de se a utilização destes critérios permaneceria sistemática.

Por fim, a aplicação da definição ampliada em diferentes países não é uma lista exaustiva, pois na medida em que novos solicitantes interpõem seus pedidos e ao passo em que as violações de direitos humanos não desaceleram, as reflexões sobre a aplicação da definição ampliada tendem a continuar. Tampouco parece ser possível afirmar de maneira direta e concisa como a definição é aplicada no Brasil – para quais casos e em quais circunstâncias específicas. A experiência estudada demonstra que existem casos que são lidos à luz da definição ampliada, enquanto outros não o são – e tal movimento nos remete à própria natureza política do reconhecimento dos refugiados no âmbito internacional. No Brasil, à época da conclusão desta pesquisa, notamos que o caso da Venezuela vinha ganhando atenção nas redes de trabalho e na mídia. Com a queda no preço do petróleo, aliada ao contexto político interno e à repressão estatal, o fluxo de pessoas provenientes da Venezuela se tornou um dos principais no cenário das migrações forçadas no país - cuja dinâmica pode vir a relembrar as preocupações que mobilizaram Cartagena.

3.5.2 Temas correntes: A aplicação do inciso III a partir das intercessões entre a Convenção de 1951 e a Declaração de Cartagena

Como a linguagem do inciso III se torna presente no cenário brasileiro, e como o mesmo é adotado às diferentes situações de violência acima expostas?

---

[80] No que se refere à situação dos haitianos, tem-se que em janeiro de 2016 cerca de 43 mil obtiveram a permanência no Brasil através de decisão do Ministério da Justiça (ESPOSITO, 2016).

No que diz respeito à noção em si, de acordo com Almeida (2015, p.47), em 1971 a noção de "grave e generalizada violação de direitos humanos" aparece inicialmente no direito internacional em razão do *apartheid* na África do Sul.Neste ponto, o autor pontua que a origem advém da "ECOSOC. Resolução nº1503 (XLVIII) complementada pela Resolução nº1 (CCIV) da Subcomissão de Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias de 1971". O cenário anterior à Resolução envolve a contestação de países que levaram a questão do apartheid na África do Sul para a "Comissão de Direitos Humanos", sendo então dada permissão à Comissão para que investigasse casos que parecessem revelar um padrão consistente de graves violações de direitos humanos, seguramente comprovadas. Como vimos, em 2012 o Comitê reproduz apontamentos de 2010 em resposta à organização não-governamental Conectas. Contudo, no âmbito do direito, inexiste uma definição legal que delimite quais são os contornos da expressão "grave e generalizada violação de direitos humanos".

Conforme visto anteriormente, tem-se que o ACNUR preconiza a aplicação da definição tradicional inicialmente, à qual se seguirá a aplicação da definição ampliada (sendo feitas também as considerações acerca da cláusula de exclusão, quando for o caso). Da mesma forma, a partir das leituras feitas até o momento, também compreendemos que os redatores da Declaração de Cartagena tenham pensado na mesma como um instrumento para ser usado em conjunto com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Desta sorte, ao incorporar o "espírito de Cartagena" na legislação brasileira, o disposto reitera o comprometimento com estes dois instrumentos, com a Declaração, e, por fim, com todos os instrumentos de direitos humanos que o país tiver se comprometido (por meio do Artigo 48).

Tendo em vista essas reflexões, expomos a seguir alguns dos temas correntes em relação à como deve ser feita a interpretação e aplicação da definição ampliada no Brasil face à definição tradicional.

Com a Declaração de Cartagena busca-se alterar o foco do elemento subjetivo e individual (do fundado temor) para os elementos objetivos que levam à fuga, como a violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos e outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública (REED-HURTADO, 2013, p.12). E qual o propósito desta mudança? No contexto regional, o propósito era oferecer um ponto de referência que justificasse o engajamento em questões humanitárias – e, por tal razão, os autores utilizados ao longo deste capítulo defendem que a definição regional de refúgio não pode ser desconectada do processo que

motiva sua criação em primeiro lugar. Isto porque ao criar uma lista de situações amplas que pudessem motivar o reconhecimento da condição refugiado, os redatores de Cartagena tinham como objetivo auxiliar atores dentro do contexto humanitário na condução de suas operações, favorecendo pessoas que estivessem sofrendo as conseqüências de tais situações (*ibid.*, p.13).

Na prática brasileira, tanto o ACNUR quanto o CONARE determinam que a mesma seja aplicável a situações de violência generalizada e conflitos armados (CONARE, 2012, p.3) – o que é pontuado por Jubilut e Madureira (2014, p.19) ao constatarem que a aplicação desta expressão é vista "nos casos de guerras civis, regimes ditatoriais, ou em casos em que os países são incapazes de garantir a liberdade, segurança ou a vida do indivíduo". Por somar-se aos elementos caracterizadores da definição universal de refugiado (a definição clássica), é possível interpretar que a definição ampliada deva ser analisada de modo conjunto à análise dos elementos clássicos.

Assim, até o momento, conseguimos identificar que existe uma diferença entre a definição estabelecida pela Declaração de Cartagena e o modo pelo qual os princípios desta foram incorporados em nosso ordenamento jurídico. Além disto, nota-se que no contexto brasileiro é inaugurado um novo padrão de análise para o reconhecimento da condição de refugiado. Pelo mesmo, conforme disposto pelo Inciso III da Lei n. 9.474/97, caso se constate que o solicitante de refúgio tenha sido obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país, em razão da grave e generalizada violação de direitos humanos, este poderá ser reconhecido como refugiado. Neste ponto pensamos que no Brasil, conforme tratado anteriormente, o padrão de análise apresenta dois elementos distintos em relação à Cartagena, os quais são a alteração face aos elementos elencados na definição da Declaração, e a anexação do elemento de coação à fuga.

Cabe ainda notar que nem todos os autores aqui utilizados compartilham da visão de Reed-Hurtado (2013), que, em verdade, é o pesquisador que organiza a análise da prática brasileira por tais bases. Inobstante, os demais pesquisadores que nos auxiliam neste processo de reflexão parecem concordar ao afirmar que o inciso III da Lei n. 9.474/97, passa a ser, por si só, caracterizador do *status* de refugiado. De tal sorte - desde que não se enquadre nas cláusulas de exclusão - o solicitante de refúgio proveniente de um país onde se reconhece a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos poderá, através desta constatação, ser reconhecido como refugiado (JUBILUT, MADUREIRA, 2014, p.20).

Pelo exposto, conclui-se que a análise de um caso individual pode conjugar a definição clássica e a ampliada. Contudo, o reconhecimento da condição de refugiado também pode ser fundamentado apenas pela definição ampliada contida na Lei n. 9.474/97. Igualmente, ainda que em muitas vezes seja notada uma utilização conjunta das definições - até mesmo porque em muitos cenários as vítimas sofrem violências tanto individualizadas em razão das noções tradicionais, quanto em razão da definição ampliada – nota-se que, mediante o "espírito de Cartagena" a definição regional poderia ser utilizada enquanto fonte independente de direito.

Porém, este tipo de afirmação vem sendo fruto de intenso debate. No que diz respeito à compreensão que se tem dos critérios para a aplicação – e não só das relações entre o "fundado temor" e a "violência generalizada", Jubilut (2007, p.135) salienta que os "critérios para definir a caracterização de uma situação como de grave e generalizada violação de direitos humanos não são objetivos, deixando a questão da proteção dos refugiados mais uma vez sujeita à vontade política e discricionariedade de cada Estado". Assim, a definição ampliada adotada no Brasil tornar-se-ia limitada politicamente (para além da limitação geográfica de ser um instrumento regional). A este respeito, cabe então refletir sobre quais desafios envolvem a aplicação da definição ampliada enquanto fonte independente de direito, assim como em conformidade com o "espírito de Cartagena".

Em seu diagnóstico sobre a prática brasileira, Reed-Hurtado (2013, p.11) avalia que no país a definição ampliada não era utilizada enquanto fonte independente de direito. De acordo com o mesmo, o reconhecimento da condição de refugiado era declarado apenas se fosse observada a associação com a definição tradicional. Outro aspecto levantado pelo autor diz respeito ao fato de que com Cartagena é criada uma mudança de foco na análise dos casos, pela qual seria possível tirar o elemento individualizado e subjetivo, substituindo o mesmo pelo foco nos elementos objetivos que levam à fuga. Assim, as interpretações prevalecentes à época de sua pesquisa não estariam conectadas com o objetivo maior do instrumento, desenhado para diminuir os vácuos/vazios de proteção no qual se encontravam milhares de pessoas cujos pedidos de refúgio não apresentavam relação com a definição da Convenção de 1951. De modo geral, a impressão que o texto do autor transmite se conecta com a dificuldade para que se aplique a definição ampliada quando os critérios não seriam necessariamente determinados ou claros.

Assim, além da tendência indicada pelo mesmo autor (*ibid.*, p.28) no que se refere à prevalência da abordagem focada na análise do "fundado temor de perseguição", há ainda a tendência de que se utilize a definição ampliada como uma grande pesquisa do país de

origem do solicitante de refúgio. Na prática, este tipo de pesquisa é de extrema relevância para que se constante a realidade objetiva da qual se fala. Contudo, o autor critica o fato da análise das situações objetivas ser usada essencialmente como instrumento para se averiguar a constatação ou não de uma perseguição individualizada. Desta forma, ainda que a análise acima faça parte do procedimento de determinação da condição de refugiado, a análise da definição ampliada não pode se encerrar na pesquisa do país de origem. Pelo contrário, ela deve utilizar a pesquisa em relação aos indicadores relevantes e ao marco de proteção aos direitos humanos em situações que ameaçam os direitos fundamentais da população.

3.5.3 Revisitando Cartagena

Anteriormente, nos debruçamos sobre os conceitos presentes na Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena, e, da mesma forma, sobre o inciso III da Lei Brasileira de Refúgio, com o intuito de fornecer uma base que pudesse nos auxiliar a compreender a disposição do quadro de proteção legal às vítimas de diferentes situações de violência.

A partir do exposto, trazemos aqui uma breve reflexão acerca da República Democrática do Congo, e que pode ser estendida para outros países e realidades. Por ser um dos países cuja população figura entre as cinco nacionalidades mais presentes no Brasil, e por constituir uma das comunidades de maior número de refugiados e solicitantes de refúgio na cidade do Rio de Janeiro, pude acompanhar de modo continuado os eventos recentes no país, mormente entre os anos de 2015 e 2016.

Nesse sentido, diferentes fontes de pesquisa poderiam subsidiar os fatos que pretendemos iluminar. De modo conciso, buscamos ilustrar a reflexão tendo como ponto de partida a Resolução 2277 (2016), por meio da qual o Conselho de Segurança da ONU renovou a Missão da MONUSCO e de sua Brigada de Intervenção no país, na data de em 30/03/2016 e com vigência de um ano (UN SECURITY COUNCIL, 2016). Assim, à época da escrita deste trabalho, a Missão entrava em seu 17º ano. Dentre suas prioridades estratégicas figuram a proteção dos civis contra a violência, em particular a violência de gênero e contra crianças, o combate aos grupos armados, bem como a estabilização e o suporte para a criação de uma conjuntura pacífica, crível e eficaz para a realização das próximas eleições.

Como pontuado anteriormente, consta que o CONARE aplicou o inciso III para a situação no leste do país, em Nord-Kivu e Sud-Kivu, regiões que padecem com a ação de

grupos armados, dentre outras violências[81]. Ao longo deste período, diferentes meios de comunicação, organizações não governamentais e organismos do sistema ONU documentaram um recrudescimento das violações de direitos humanos em diferentes regiões do país, para além das áreas ao leste, o que vêm acontecendo em associação com a proximidade das eleições presidenciais de 2016. Desta forma, nota-se uma deterioração na liberdade de expressão, e aumento de tensões face à atuação do aparato de repressão frente a protestos pacíficos realizados pela população.

Mediante o exposto, apresentamos dois questionamentos: Em países nos quais haja a presença de Missões de Paz da ONU, a renovação das mesmas poderia constituir base suficiente para ensejar a constatação de um ou mais dos cinco elementos presentes na Declaração de Cartagena, ou do inciso III da Lei n. 9.474/97 em toda a extensão do mesmo? Igualmente, manifestações por parte do Conselho de Segurança da ONU poderiam motivar a aplicação da definição acima?

Estas considerações nos levam então a pensar não unicamente na fuga, mas também no dano que é temido. Em muitos países a erosão da capacidade do Estado de proteger os direitos econômicos, sociais e culturais da população resulta em um verdadeiro esgotamento econômico, em desemprego, e no colapso dos serviços públicos, como os serviços de educação e saúde. Deste modo, configuram-se situações que sistematicamente negam a dignidade humana em qualquer modo essencial, e que têm, pela própria natureza, a capacidade de revelar graves fraturas no tecido social.

Por certo, mesmo a aplicação da definição ampliada em uma parte do território gera dúvidas acerca das possibilidades e parâmetros para a aplicação da mesma na contigüidade do país. Igualmente, este tipo de questionamento pode ser replicado para situações que envolvam um ou mais países. Tal seria o caso do norte da Nigéria, do extremo norte de Camarões e também de áreas fronteiriças com o Chade – posto que estas regiões atualmente enfrentam a atuação do grupo armado Boko Haram. Além disto, um estudo aprofundado sobre estas regiões revelará que, por exemplo, existem laços culturais, linguisticos, étnicos, religiosos e econômicos, que precedem as fronteiras coloniais aproximando o extremo-norte de Camarões a estados nigerianos como Borno, Yobe e Adamawa, onde está localizado o epicentro das operações do grupo.

---

[81] Neste sentido, cabe pontuar que a Resolução 2277 expressa sua preocupação com relação ao elevado número de deslocados internos no país, representando mais de 1,6 milhões de pessoas. Em outra nota emitida pelo Conselho de Segurança, desta vez em dezembro de 2016, consta que o número de deslocados internos apenas do Nord-Kivu é de 840 mil pessoas (UN NEWS SERVICE, 2016).

Da mesma forma, as regiões em questão também enfrentam indicadores sócio-econômicos que prejudicam o pleno desenvolvimento local, tais como os níveis de analfabetismo, pobreza, e de desenvolvimento do setor industrial. Assim, mais do que um problema importado, a atuação do grupo armado perpassa por um terreno de extrema pobreza, onde o mesmo encontra uma conjuntura para explorar as mazelas e marginalização da área face à economia nacional (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).

Nas explicações para o crescimento do grupo armado, há ainda o fator das mudanças climáticas, e dos efeitos que estas podem ter nas realidades sociais. Neste sentido, o jornal inglês "The Guardian" (KINGSLEY, 2016), através de matéria publicada em novembro de 2016, informou que entre os anos de 1963 a 2005, a superfície do Lago Chade havia diminuído, passando de 25 mil km2 para 1.350 km2. Para além do espanto que as cifras causam, o Lago fornecia água para cerca de 70 milhões de pessoas entre a Nigéria, Chade, Camarões e Níger. A deterioração das atividades que dependam da água para existir – que, como podemos imaginar, são muitas – leva a graves conseqüências, que não podem ser negligenciadas quando fazemos análises sobre as realidades locais.

Decerto, são muitos os desafios para que tais análises sejam realizadas sem negligenciar a grande complexidade que cada situação apresenta. Ao mesmo tempo, não era o objetivo dos redatores de Cartagena que o instrumento desse conta de todos os possíveis cenários de crise. Todavia, alguns cenários nos auxiliam a tornar situações extremas mais palpáveis.

Certa vez, durante uma entrevista, busquei compreender se em razão de seu posicionamento político, os familiares do solicitante que sentava à minha frente haviam sofrido algum tipo de violência. Em sua resposta, o mesmo disse que não, acrescentando que a maior preocupação de seus familiares era a fome.

Certamente, pouco ou nada diferencia uma pessoa que enfrenta a morte devido à fome a outra que é ameaçada de execução arbitrária devido às suas convicções políticas – a despeito da falta de caráter vinculante do Pacto Internacional sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), ao contrário do caráter vinculante e obrigatório do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), dentre outros elementos de análise. Com efeito, ao tratar do risco temido e/ou sofrido, a definição presente na Declaração de Cartagena dispõe que haja ameaça aos direitos fundamentais em decorrência da situação objetiva. Não se gera a necessidade de que nesta ameaça haja uma perseguição

por parte de agentes estatais ou não estatais[82]. Em complemento, é salientado que o ônus da prova nesta definição se refere às circunstâncias objetivas (e difusas) e que pela própria natureza tendem a afetar todas as pessoas, e, portanto, colocar em perigo sua vida, segurança e/ou liberdade (ACNUR, 2014c, p.8; p.17). Nesse respeito, Reed-Hurtado (2013, p.28) nota que a Declaração de Cartagena traz em si uma definição que busca abranger pessoas que deixam situações de tumulto e de insegurança com o intuito de resguardarem seus direitos – tendo como objetivo proteger aqueles que estivessem fugindo dos efeitos indiscriminados da violência, a partir do reconhecimento de que muitas pessoas com necessidade de proteção não estariam abarcadas pela definição contida na Convenção de 1951. Conforme notado anteriormente, a Lei Brasileira inclui um elemento de coação na fuga, mas não necessariamente de perseguição. Assim, a aplicação da Lei apresenta pontos-chave, tais como o reconhecimento da gravidade das situações em diferentes regiões do mundo. Como forma de possibilitar o estudo sobre sua aplicação, salientamos a importância da sistematização e divulgação de informações sobre a prática brasileira, bem como sobre os parâmetros de análise, para que efetivamente seja possível avaliar como os requisitos da mesma são operacionalizados em larga escala atualmente.

Acreditamos que a definição ampliada traz em si grandes desafios, tais como a própria possibilidade de se medir a existência ou não de proteção estatal face ao perigo da fome ou da falta de liberdade de expressão. Não obstante, as ambiguidades, possibilidades e limitações da própria definição de refugiado podem ser vistas como material para que se desenvolva a doutrina e orientação a respeito do tema. As questões paradoxais, das quais não pode ser dissociada a própria linguagem dos direitos humanos, não devem servir como obstáculo para que deixemos de refletir sobre as mesmas, com o intuito de fortalecer a rede de proteção aos seres humanos que são vítimas das mais atrozes violações de seus direitos.

Da mesma forma, muitos dos temas que tratamos ao longo do trabalho parecem se relacionar com qual o nível de proteção que os Estados concordarão em fornecer. Este fator e as pressões que ele impõe em diferentes contextos nos levam, de modo evidente, a olhar para o lado essencialmente frágil de todos os direitos e sistemas com os quais trabalhamos. Por outro lado, a experiência brasileira (até mesmo com a adoção da lei de refúgio) pode demonstrar a capacidade de que a vontade política seja também pautada e recortada por diferentes vozes – que podem, inclusive, ser bem sucedidas em suas demandas.

---

[82] Na definição clássica os requisitos para pensar a falta de proteção estatal são mais altos do que na regional. Também na definição pela Convenção, o fundado temor e a perseguição devem estar relacionados com um dos cinco motivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em setembro de 2016 me encontrei com o Professor Kabengele em uma reunião sobre a dissertação. Nesta ocasião lhe contei a seguinte situação: um jovem senegalês, após ter feito sua entrevista, enquanto lhe orientava sobre o pedido de refúgio e o que aconteceria caso sua resposta fosse positiva ou caso fosse negativa, me questionou por que o governo brasileiro lhe negaria o caso de refúgio, uma vez que ele havia vindo como refugiado.

Antes de continuarmos, cabe pontuar que, conforme divulgado em dados oficiais do Comitê Nacional para os Refugiados no ano de 2015, os pedidos de solicitação deste país de origem figuram entre as nacionalidades cujos pedidos apresentam altos níveis de indeferimento (ACNUR, 2016a). Da mesma forma, a rota migratória através do norte do Brasil é utilizada por muitas pessoas, e esta envolve condições de viagem na maioria das vezes precárias e arriscadas.

Assim, ao ser questionada pelo jovem solicitante de refúgio, lhe respondi com informações de caráter técnico, ainda que buscasse me distanciar de qualquer afirmação que pessoalmente compreendesse como contestável. Desta forma, após recapitular os extremos da obtenção do RNE e reunião familiar (para os casos positivos) e da possibilidade de interpor recurso (conforme o Capítulo V da Lei Brasileira de Refúgio), falei algo do tipo "*se você fosse hoje para a Europa em um barco, ao lado de várias pessoas vindas da Síria, e chegasse, por exemplo, na Itália, você passaria pelo mesmo procedimento que está passando aqui*". Até hoje não sei por que lhe disse isto, ou de onde veio esta necessidade – ainda que possa imaginar muitos motivos. Tampouco sei se aquilo lhe causou algum impacto, seja positivo, negativo, ou se lhe tenha soado indiferente.

No entanto, quando acabei de contar este relato para o Professor, e o mesmo me questionou por qual motivo classificar as pessoas, eu não soube o que lhe responder. Não obstante, o Professor me apresentou uma resposta ao dizer-me que se tratava de uma questão de humanidade. Talvez este seja o ponto de conexão e conflito entre a experiência teórica e a realidade prática.

Ao longo deste processo de escrita, buscamos conectar algumas impressões e reflexões que permearam a rotina de trabalho – partindo da experiência em organizações não governamentais e governamentais – com as impressões a nível acadêmico. Deste modo, percebemos que a prática brasileira com relação à definição ampliada está conectada com os eventos em escala mundial, e com os desafios inerentes ao sistema de

proteção internacional aos refugiados. Por sua vez, a linguagem dos direitos humanos - da qual buscamos compreender os direitos e a própria noção de uma violência que atingiria a escala de "grave e generalizada" - não parece estar imune a interesses políticos de diferentes ordens. Apesar disto, o vocabulário dos direitos humanos permanece como fonte de uma força inegável, posto que sua utilização pode servir como meio de não apenas nomear, mas também de combater situações que permaneciam escondidas no tecido social.

Nesta pesquisa buscamos analisar e discutir a legislação e a prática brasileiras em matéria de reconhecimento da condição de refugiado, a partir da aplicação da definição ampliada relativa ao conceito de refugiado - que no Brasil assume a forma da expressão "grave e generalizada violação de direitos humanos". Ao percorrermos os caminhos do processo de refúgio no país, em conexão com os dados compilados em pesquisa a nível nacional (MJ; IPEA, 2015), pudemos observar os avanços, e, sobretudo, os obstáculos existentes para a efetivação dos direitos dos refugiados(as) no país – sejam estes relacionados às políticas públicas, ou também relacionados à elegibilidade. Neste aspecto, faz-se necessário que as informações acerca deste universo – ao que se incluem, portanto, os dados sobre os obstáculos para acesso e efetivação de direitos – sejam tornados públicos de modo sistemático.

Por tais razões, refletir sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos nos levou a uma caminhada maior do que aquela inicialmente prevista. Nesse sentido, à luz do contexto brasileiro, e dos obstáculos para a efetivação dos direitos dos refugiado(as), a pesquisa nos demonstrou que no marco de um sistema de proteção pautado pelos direitos humanos, não se pode pensar a definição ampliada de refugiado enquanto elemento desconectado da realidade em que se insere. Desta sorte, ao final deste estudo, pensamos que os esforços envidados em Cartagena para que fosse criado um marco regional de proteção às pessoas em situação de refúgio ultrapassam a definição relativa ao conceito de refugiado. Da mesma forma, propomos que estudiosos da área relativa ao reconhecimento da condição de refugiado, especialmente no Brasil, revisitem a mesma com um olhar para além da letra da lei, buscando conhecer o lado humano deste universo, em que as práticas não podem se distanciar do objetivo essencial de garantir a efetivação dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **Americanah**. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

ACNUR. **Dados sobre refúgio no Brasil**. Abril 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em 05/12/2016. [2016a]

_____. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. Brasília, DF, 2015. Seção Publicações. Disponível em: < http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas> . [2015a]

_____. **Cartagena +30**. Documento conceitual. Disponível em: <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/antecedentes-e-desafios/>. 2014. Acesso em 04/12/2016. [2014a]

_____. **Declaração e Plano de Ação do Brasil, de 3 de dezembro de 2014**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf.> Acesso em 04/12/2016. [2014b]

_____. **Buena práctica: Definición regional de refugiado**. 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9203.pdf>. Acesso em 04/12/2016. [2014c]

_____. **Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado -** de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Brasília, DF, 2013. Seção Publicações. [2013a]

_____. **Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984. Reunión de expertos Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 Montevideo, Uruguay 15 y 16 de octubre de 2013**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf>. Acesso em 04/12/2016. [2013b]

_____. **Mesa redonda sobre la protección internacional de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia: Resumen de conclusiones sobre**

la protección internacional de personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia. 13 y 14 de septiembre 2012 Proyecto de Derechos de los Refugiados, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Disponível em: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=512226c32>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 11 de novembro de 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8133>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaración de Quito, de 9 de noviembre de 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8113>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaración de Quito sobre migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos, de 15 de novembro de 2002**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2431>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, de 16 de novembro de 2004**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016>.Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaración de Rio de Janeiro sobre la institución del refugio, de 10 de noviembre de 2000**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0011>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, 1999**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0010>. Acesso em 04/12/2016.

_____.**Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas, 1994**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaración y compromiso del Primer Foro Regional Enfoque de género en el trabajo con las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas (FOREFEM), Guatemala, 1992**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1433>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, 1989**. Disponível em: <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/antecedentes-juridicos-y-desarrollos-de-la-declaracion-de-cartagena-sobre-refugiados/conferencia-regional-sobre-refugiados-centroamericanos-cirefca/>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos. CIREFCA 89/13/Rev.1 (1989)**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/1581>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en América Latina. CIREFCA 89/9 (1989)**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/1582>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Acuerdo Esquipulas II: Procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, de 7 de agosto de 1987**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2530>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaración de Esquipulas, de 5 de mayo de 1986**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2529>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, de 6 de junio de 1986**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1566>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaração de Cartagena, de 22 de novembro de 1984**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Declaración de Contadora, 9 de enero de 1983**. Disponível em:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2513>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Seminario sobre Asilo Político y Situación del Refugiado**. La Paz, Bolivia 1983. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0183>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1981-1982)**. 1982. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/7595>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, reunido en Tlatelolco.** 1981. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege aspectos específicos dos problemas de refugiados em África**. 1969. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=181>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Anteproyecto de Convención Interamericana sobre Refugiados**. 1966. Disponível em: <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/antecedentes-juridicos-y-desarrollos-de-la-declaracion-de-cartagena-sobre-refugiados/ >. Acesso em 04/12/2016.

_____. **Recomendações do Comitê Executivo (EXCOM)**, disponíveis em: < http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=169>. Acesso em 04/12/2016.

_____.**Estatuto do ACNUR**. 1950. Disponível em: < http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=169>. Acesso em 04/12/2016.

AL JAZEERA. EU deal clears deportation of unlimited Afghan refugees: controversial agreement allows EU to forcefully return any number of failed asylum seekers back to Afghanistan. *Al Jazeera*, 05/10/2016. Disponível em: <http://www.aljazeera.com/news/2016/10/eu-deal-clears-deportation-unlimited-afghan-refugees-161004132025865.html>. Acesso em 05/10/2016.

_____. Syria death toll: UN envoy estimates 400.000 killed: Staffan de Mistura's estimate, which far exceeds those given by UN in the past, is not an official number. *Al Jazeera*, 23/04/2016. Disponível em: < http://www.aljazeera.com/news/2016/04/staffan-de-mistura-400000-killed-syria-civil-war-160423055735629.html >. Acesso em 12/11/2016.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiados: breves considerações**. Revista da Faculdade de Direito da USP. V.95. São Paulo, 2000. P. 373-382.

_____. **Direitos Humanos e não violência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Humans rights under fire: Attacks and violations in Cameroon's struggle with Boko Haram.** 16 de setembro de 2015, AFR 17/1991/2015. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/55fa97964.html>. Acesso em 29/11/2016.

ARENDT, Hannah. **We Refugees**. The Menorah Journal. 1943

_____. **Origens do Totalitarismo**. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION (AALCO). **Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees ("Bangkok Principles"), 31 December 1966**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>. Acesso em 04/12/2016.

BAXI, 2006, p.187 - Baxi, Upendra (2006). "**Politics of reading human rights: Inclusion and exclusion within the production of human rights**", in Meckled-García, Saladin e Çali, Basak (org.), The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law. New York: Routledge, p. 182-200.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio.** (Org). *In:* BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org). **Refúgio no Brasil:** a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Cap.7, p.152-206.

BEN ARROUS, Michel. **La géographie par le bas: Introduction à une aventure collective**. *In*: Études africaines de géographie par le bas. 1.ed. Codesria, 2009. Cap.1, p.2-38.

BENHABIB, Seyla. **Reason-giving and rights-bearing: Constructing the subject of rights**. Constellations, v.20, n.1, p.39-50, 2013.

_____. **The Rights of Others**. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2004.

BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Protection Framework. *Global Governance*, v.16, p. 361–382, 2010. p.361.

BRASIL. **Lei nº 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implantação de Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p.15.822, 23 jul. 1997.

_____. **Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984)**. 1991. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>. (Acesso em 04/12/2016).

BURUMA, Ian. **Ano Zero: Uma história de 1945**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CAGGIANO, Sergio. TORRES, Alicia. **Negociando categorías, temas y problemas: Investigadores y organismos internacionales en el estudio de la migración indígena.** In: La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías**.** En FLACSO Serie Foro ; en CLACSO Colección Cátedra Iberoamericana de Estudios sobre Migraciones, 2011. 366 p.;

CARVALHO RAMOS, André de. **Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas**. *In:* RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.) 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Cap.10, p.201-220.
_____. **Curso de Direitos Humanos**. 2.ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em 04/12/2016.

_____. **The Haitian Centre for Human Rights et al. v. United States, Case 10.675**. Inter-American Commission on Human Rights (IAHCR), 13 March 1997. Disponível em: < http://www.cidh.org/annualrep/96eng/USA10675.htm>. Acesso em 04/12/2016.

CICV. **As Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais**. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>. Acesso em 04/12/2016.

CONARE, **Ofício nº 042/CONARE/2012. Brasília, 2012.**

EDWARDS, Alice. Human Rights, Refugees, and The Right 'To Enjoy' Asylum. *Int. J. Refugee Law*. Oxford, v.17, n. 2, p. 293-330, 2005.

ECHR. **Amuur v. France, 17/1995/523/609,** Council of Europe: Europeuan Court of Human Rights, 25 June 1996. Disponível em: < http://www.refworld.org/docid/3ae6b76710.html>. Acesso em 04/12/2016.

ESPOSITO, Ivan Richard. Ministério da Justiça prorroga prazo para registro de haitianos. *Agência Brasil - EBC,* 11/11/2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-11/ministerio-da-justica-prorroga-prazo-para-registro-de-haitianos>. Acesso em 05/12/2016.

FELLER, Erika; VOLKER, Türk; NICHOLSON, Frances (Org.). **Protección de los refugiados em el derecho internacional: Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional**. 1. ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2010.

GANER, Kashmira. UN to stop updating death toll in Syria conflict. *Independent*, UK, 7 jan. 2014. Disponível em: < http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/un-to-stop-updating-death-toll-in-syria-conflict-9045096.html>. (Acesso em 12/11/2016).

GOODWIN-GILL. The Dynamic of International Refugee Law. Editorial. *Int. J. Refugee Law*. Oxford, v.25, n.4, p. 651-666, 2013.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Soverigns**. 1. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

HATHAWAY, James; FOSTER, Michelle. The Law of Refugee Status. 2. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2014.

HUNT, Lynn. A invenção dos direitos humanos: uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito FGV*. São Paulo, ed. 6, n.1, p. 275- 294, jan-jun 2010.

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

KALYVAS, Stathis N. **The logic of violence in civil war**. Cambrige Studies in Comparative Politics. Cambridge University Press, 2009.

KAPUR, Ratna. **Genre et droits humains. Succês, échec ou nouvel impérialisme?** Conferência proferida na Universidade de Genebra em 12/05/2016. Disponível em: <https://mediaserver.unige.ch/play/95228>. (Acesso em 11/10/2016).

_____. **Revisioning the role of Law in women's human rights struggles**. *In*: MECKLED-GARCÍA, Saladin; ÇALI, Basak (org.). The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law. New York: Routledge, 2006, p.101-116.. [2006a]

_____. Human Rights in the 21st Century: Take a Walk on the Dark Side. *Sydney Law Review*.Sydney, v 28, p.665-687, 2006. [2006b].

KENNEDY, David. The International Human Rights Movement: Part of the Problem? *European Human Rights Law Review*. Vol. 3, 2002.

_____. **The International Human Rights Regime: Still Part of the Problem?** *In*: DICKINSON, Rob; KATSELLI, Elena; MURRAY, Cole; PEDERSEN, Ole M (Ed). Examining Critical Perspectives on Human Rights. 1. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2012. Parte 1: Introdução, p.19-34.

KINGSLEY, Patrick. The small African region with more refugees than all of Europe: Hunger follows displaced people around north-east Nigeria, as Boko Haram and climate change drive millions from their homes. *The Guardian*, UK, 26/11/2016. Disponível em: < https://www.theguardian.com/world/2016/nov/26/boko-haram-nigeria-famine-hunger-displacement-refugees-climate-change-lake-chad >. Acesso em 29/11/2016.

KYMLICKA, Will. **Multicultural Citizenship: A liberal theory of minority rights**. Oxford Political Theory. Oxford University Press Inc., New York, 1995.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro.**O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século**. *In:* BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Cap.5, p.72-96.

MANDAL, Ruma. Protection mechanisms outside the 1951 Convention ("Complementary Protection"). *Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR*. Junho 2005. Disponível em: < http://www.refworld.org/docid/435e198d4.html>.

MARTÍNEZ, Marta Inés Villa. **Desplazados y refugiados: entre ser, merecer y ocultar su situación. A propósito de la migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá.** *In:* La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorias / coordinado por Bela Feldman-Bianco … et al. - Quito: FLACSO, Sede Ecuador : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO : Universidad Alberto Hurtado, 2011.366p., p. 339-366.

MILESI, Rosita. **Refugiados e Migrações Forçadas: Uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena**. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Junho, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 1. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social:** Teoria, Método e Criatividade. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; IPEA. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). Série pensando o direito, n. 57, 169p., Brasília, 2015.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010).** 2012. 351 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

_____. **O acolhimento dos refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2007.

MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 26 no.76 São Paulo, Junho 2011.

_____. A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. *Carta Internacional*, v.7, n.2, jul.-dez., p.23-49, 2012.

MUNANGA, Kabengele. Conflitos: Traumas e memórias. *Revista da ABNP*, v.5, n.11, jul.-out. 2013, p.220-234.

_____. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil. Identidade nacional versus identidade negra**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2004.

NOIRIEL, Gérard. **État, nation et immigration: Vers une histoire du pouvoir**. Paris, Belin, Collection Socio-histoires, 200, réedite en collection Folio-histoire, Paris, Gallimard, 2005.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, **1948**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 04/12/2016.

_____.**International Covenant on Civil and Political Rights**. Nova York, 1966. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf >.

_____. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Nova York, 1966. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>.

ORDÓÑEZ, Juan Thomas. Some sort of help for the poor: Blurred perspectives on asylum. *International Migration,* v.53, n.3, August 2014.

ORDÓÑEZ, Juan Thomas. Documentos e indocumentados: Antropología urbana, inmigración y ciudadanía. *Revista de Antropologia Social*, v.22, p.83-101, 2013.

_____. The State of Confusion: Reflections on Central American Asylum Seekers in the Bay Area. *Ethnography*, v.9, p.35-60, 2008.

PEIRANO, Mariza G.. S. **Três Ensaios Breves**. Série Antropologia 231. Brasília, UnB, 1997. Disponível em: < http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie231empdf.pdf>. (Acesso em 08/12/2014).

REED-HURTADO, Michael. Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. Universidad Externado. *Legal and Protection Policy Research Series*, *UNHCR*. Junho 2013. Disponível em: <http://www.unhcr.org/51c800fe9.html>.

SALMÓN, Elizabeth. **Introducción al Derecho Internacional Humanitario**. Lima, CICR-Fondo Editorial PUCP, 2004.

TORPEY, John. Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate "Means of Movement". *Sociological Theory*, v.16, n.3, p.239-259, Novembro 1998.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal**. *In*: Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas. San José, Costa Rica. ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001. P. 1-40.

_____. **Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos**. *In*: Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania. V.3, n.3. Brasília, Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2008.

UNHCR. **Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from Honduras, 27 july 2016, HCR/EG/HND/16/03**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/579767434.html >. Acesso em 04/12/2016. [2016a]

_____. **Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from Afghanistan, 19 april 2016, HCR/EG/AFG/16/02**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/570f96564.html>. Acesso em 04/12/2016. [2016b]

_____. **Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from El Salvador, 15 march 2016, HCR/EG/SLV/16/01**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/56e706e94.html >. Acesso em 04/12/2016. [2016c]

_____. **Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from Colombia, 2015, HCR/EG/COL/15/1**. Disponível em: < http://www.refworld.org/docid/560011fc4.html>. Acesso em 04/12/2016. [2015a]

_____. **International Protection Considerations Related to the Developments in Ukraine – Update III, September 2015**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/56017e034.html>. Acesso em 04/12/2016. [2015b]

_____.**International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update IV, November 2015**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5641ef894.html>. Acesso em 14/12/2016. [2015c]

_____.**International Protection Considerations with regard to people fleeing northeastern Nigeria (the states of Borno, Yobe and Adamawa) and surrounding region – Update I, October 2014**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5448e0ad4.html>. Acesso em 14/12/2016.

_____.**UNHCR Position on Returns to Iraq, 14 November 2016**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/58299e694.html>. Acesso em 14/12/2016. [2016d]

_____. **UNHCR Position on Returns to Libya – Update I, October 2015**. Disponível em:<http://www.refworld.org/pdfid/561cd8804.pdf>. Acesso em 14/10/2016. [2015d]
_____.**UNHCR Position on Returns to South Sudan – Update I, 14 April 2015.** Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/552bc6794.html>. Acesso em 14/12/2016. [2015e]

UN GENERAL ASSEMBLY. **Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, A/RES/2312 (XXII)**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html>. Acesso em 04/12/2016.

UN NEWS SERVICE. DR Congo: Security Council urges all stakeholders to ensure upcoming polls are free and fair. *Un News Service*, 5 December 2016. Disponível em: < http://www.refworld.org/docid/56fe136e40d.html>. Acesso em 05/12/2016.

UN SECURITY COUNCIL. **Security resolution 2277 (2016) [on extension of the mandate of the UN Organization Stabilization Mission in the Democractic Republic of the Congo (MONUSCO) until 31 Mar. 2017], 30 March 2016, S/RES/2277 (2016)**. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5703a5eb4.html>. Acesso em 10/04/2016.

ANEXO A: Lei Brasileira de Refúgio

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

Dos Aspectos Caracterizadores

CAPÍTULO I

Do Conceito, da Extensão e da Exclusão

SEÇÃO I

Do Conceito

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.

SEÇÃO II

Da Extensão

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

SEÇÃO III

Da Exclusão

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

CAPÍTULO II

Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

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

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

TÍTULO II

Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

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.

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

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado

considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

TÍTULO III

Do Conare

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

CAPÍTULO I

Da Competência

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.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

CAPÍTULO II

Da Estrutura e do Funcionamento

Art. 14. O CONARE será constituído por:

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

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

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

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

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

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

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

TÍTULO IV

Do Processo de Refúgio

CAPÍTULO I

Do Procedimento

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

Da Autorização de Residência Provisória

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

CAPÍTULO III

Da Instrução e do Relatório

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

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato,

relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

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

CAPÍTULO IV

Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art. 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 28. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

CAPÍTULO V

Do Recurso

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

TÍTULO V

Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a

Extradição e a Expulsão

CAPÍTULO I

Da Extradição

Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradição.

CAPÍTULO II

Da Expulsão

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

TÍTULO VI

Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

CAPÍTULO I

Da Cessação da Condição de Refugiado

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

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

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

CAPÍTULO II

Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

CAPÍTULO III

Da Autoridade Competente e do Recurso

Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterá breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

TÍTULO VII

Das Soluções Duráveis

CAPÍTULO I

Da Repatriação

Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

CAPÍTULO II

Da Integração Local

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

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

CAPÍTULO III

Do Reassentamento

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planificada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

TÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de julho de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Iris Rezende

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 23.7.1997