



**Adriana Fernandes Basilio**

**A Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos: A proteção (inter)nacional da pessoa humana e a construção da definição ampliada de refugiada(o) no Brasil**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Vilchez Yamato

Rio de Janeiro

Abril de 2021



**Adriana Fernandes Basilio**

**A Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos: A proteção (inter)nacional da pessoa humana e a construção da definição ampliada de refugiada(o) no Brasil**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Dr. Roberto Vilchez Yamato**

Orientador

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Flávia Rodrigues de Castro**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Liliana Lyra Jubilut**

Departamento de Direito – UNISANTOS

**Prof. Augusto Cesar Pinheiro da Silva**

Vice Decano Setorial de Graduação e Pós-Graduação

Do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 27 de Abril de 2021

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da autora, do orientador e da universidade.

### **Adriana Fernandes Basilio**

Graduou-se em Relações Internacionais pela PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) em 2016. Atuou como Assistente Voluntária de Proteção Legal no Programa de Atendimento ao Refugiado e Solicitante de Refúgio (PARES) da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Possui experiência com pesquisa em Refúgio e Migração.

#### Ficha Catalográfica

Basilio, Adriana Fernandes

A grave e generalizada violação de direitos humanos : a proteção (inter)nacional da pessoa humana e a construção da definição ampliada de refugiada(o) no Brasil / Adriana Fernandes Basilio ; orientador: Roberto Vilchez Yamato. – 2021.

191 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2021.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Grave e generalizada violação de direitos humanos. 3. Refúgio. 4. Brasil. 5. Direito Internacional dos direitos humanos. I. Yamato, Roberto Vilchez. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Aos meus avós, Maria de Lourdes e Firmino, Helena e Armelim, e ao meu tio Manuel – imigrantes por toda uma vida, dos quais carrego saudades imensas e eternas!

## Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, Vera Fernandes e Celso Basilio, por serem meu grande apoio de vida, por incentivarem minhas escolhas, por aplaudirem minhas vitórias e confortarem minhas derrotas. Por, muitas vezes, acreditarem mais em mim do que eu mesma. Ao meu primo Fernando Bessa, grande entusiasta do meu desenvolvimento acadêmico e pessoal, pelo compartilhamento construtivo de conhecimento e pela presença constante. Ao meu primo Antônio Fernandes, pelas conversas, trocas de experiências e parceria de longa data. A João Valera, aquele que caminhou e caminha ao meu lado, que muitas vezes ouviu minhas incertezas e apoiou os meus passos. Aos meus amigos e amigas, por trazerem alegrias e vibrarem com minhas conquistas.

Ao meu orientador, Roberto Yamato, que teve grande compreensão e serenidade em meus momentos de dificuldade, que me abriu portas e me guiou por essa temática. Obrigada pela sua gentileza de sempre e pela sua grande confiança no meu trabalho!

À Liliana Jubilut, pela gentileza de fazer parte da minha banca, pelo compartilhamento de ensinamentos e assistências sempre que necessitei! À Flávia Castro, pelas reflexões e conhecimento e por gentilmente também ter aceitado contribuir com este estudo!

Ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, professores e funcionários que enormemente me auxiliaram e contribuíram para minha formação acadêmica, desde a Graduação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) (Código de Financiamento 001) pelo apoio financeiro que propiciou não só o meu Mestrado, como o estudo e desenvolvimento desta Dissertação.

Às companheiras e companheiros do Mestrado, Ana Lacerda, Ana Carolina Cardoso, Anna de Ruijter, Ananda Vilela, Beatriz Nazareth, Henrique Gasperin, Lucas Guerra, Lucas Manuel Machado, Luma Lessa, Mariana Braga, Thalita Lemos, Victoria Figueiredo. Sem dúvida, a partilha das leituras, dos percalços,

dos ensinamentos e de todos os momentos dessa trajetória foram enriquecedores. Desejo a cada um que os caminhos trilhados sejam sempre de muito sucesso!

A todos aqueles, que conheci durante esse percurso e que direta ou indiretamente contribuíram para esta Dissertação, em especial aqueles que conheci durante estadia em Boa Vista, Roraima em meio a dias intensos de estudos e visitas aos abrigos. A contribuição de vocês para a área do refúgio no Brasil é inestimável.

Ao Luiz Felipe Nogueira, por sempre me ouvir com paciência, acompanhar esta pesquisa e me encorajar ao conhecimento.

A todos com os quais tive o imenso prazer de trabalhar no Programa de Atendimento aos Refugiados e Solicitantes de Refúgio (PARES) da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Ao Fabrício Toledo e Aryadne Bittencourt por todos os ensinamentos, alegrias e partilhas ao longo desses três anos de convívio! À Larissa Getirana, pela sua competência, pela parceria em muitos momentos e pelo auxílio de sempre! À Mireille Mulula e Charly Kongo, pelo trabalho que vocês desenvolvem, pelo apoio aos que aqui chegam e por ser fonte de inspiração sem fim! Ter feito parte da organização abriu meus horizontes e consolidou minha escolha profissional. Sou muito grata por isso!

A todos aqueles, refugiados e migrantes, que deixaram seus lares em busca de melhores perspectivas e que, em algum momento, tive o prazer de conhecer, observar, ouvir e muito aprender. Sinônimos de resiliência, motivação para eu continuar caminhando, sempre.

## Resumo

Basilio, Adriana Fernandes; Yamato, Roberto Vilchez. **A Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos: A proteção (inter)nacional da pessoa humana e a construção da definição ampliada de refugiada(o) no Brasil.** Rio de Janeiro, 2021. 190 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho realizou análise acerca do conceito de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos (GGVDH), a fim de investigar quais são as fundações da definição ampliada de refugiado e como se deu a sua construção no Brasil. Através de pesquisa bibliográfica e documental, os dados usados nesta Dissertação de Mestrado foram coletados das seguintes fontes: teses, dissertações, livros e artigos; relatórios do governo, de organizações internacionais e não governamentais; tratados, declarações e legislações. Esta dissertação buscou apresentar a arquitetura protetiva internacional da pessoa humana, investigando as conexões com os diversos mecanismos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, suas complementaridades, seus regimes e aplicações regionais e nacionais para, então, explorar a trajetória do refúgio no Brasil não somente até a construção do conceito de GGVDH pelo governo, mas também no seu reconhecimento. Em um primeiro momento, deu-se a apresentação do arcabouço jurídico internacional, sua interdependência e relevância para a proteção humana, culminando na Declaração de Cartagena (1984) e seus processos revisionais. Posteriormente, desenvolveu-se o histórico brasileiro em matéria de refúgio, chegando ao período de redemocratização e incorporação do conceito de GGVDH pela Lei nº 9.474/1997. Por fim, passou-se à breve análise do reconhecimento de refúgio no Brasil por GGVDH, no intento de mapear o posicionamento do governo frente a essa definição, sua aplicação e limitações, apontando algumas nuances e conclusões.

## Palavras-chave

Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos; Refúgio; Brasil; Direito Internacional dos Direitos Humanos.

## Abstract

Basilio, Adriana Fernandes; Yamato, Roberto Vilchez (Advisor). **The Gross and Generalized Violation of Human Rights: The (inter)national protection of the human person and the construction of the extended refugee definition in Brazil.** Rio de Janeiro, 2021. 190 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present study undertook an analysis about the concept of Gross and Generalized Violation of Human Rights (GGVDH), in an attempt to understand what the foundations of the extended definition of refugee are and how it has been constructed in Brazil. Through a bibliographic and documental research, the data used in this Master's Thesis was collected from the following sources: theses, dissertations, books and articles; reports from government, international and non-governmental organizations; treaties, declarations and legislation. This thesis sought to present the international protective architecture of the human person, investigating its connections with the various mechanisms of International Human Rights Law, their complementariness, regimes, regional and national applications to then, explore the refuge trajectory in Brazil, not only until the construction of the GGVDH concept by the government, but also its recognition. Initially, the international legal framework was presented, their interdependence and relevance to the human protection, culminating in the Cartagena Declaration (1984) and its revision processes. Subsequently, it demonstrated the Brazilian history in terms of refuge, up until the period of re-democratization and incorporation of the GGVDH concept by the Law nº 9.474/1997. Finally, it presented a brief analysis of the refugee status recognition under GGVDH in Brazil, in an attempt to map the government's position in relation to this definition, its application and limitations, pointing out some nuances and conclusions.

## Keywords

Gross and Generalized Human Rights Violation; Refuge; Brazil; Human Rights International Law.



## Sumário

Introdução	14
1.O Arcabouço Jurídico da Proteção Internacional da Pessoa Humana	21
1.1. O Arcabouço Jurídico do Direito Internacional Humanitário	22
1.2. O Arcabouço Jurídico do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos	28
1.2.1. Sistemas Regionais de Direitos Humanos	38
1.3. O Arcabouço Jurídico do Direito Internacional dos Refugiados	40
1.3.1. Desdobramentos Históricos do Refúgio: Da Primeira Guerra Mundial ao Pós-Segunda Guerra Mundial	43
1.3.2. A Consolidação da Proteção ao Refugiado no Sistema ONU: O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	51
1.3.3. Definições Ampliadas: A Convenção da Organização da Unidade Africana, a Declaração de Cartagena e seus Processos Revisionais	56
1.4. As Inter-relações Entre as Três Vertentes da Proteção Humana	65
1.4.1. A Declaração de Cartagena e seus Processos Revisionais como Expressões da Indivisibilidade dos Direitos Humanos	73
1.4.2. Direito Internacional Penal: Uma quarta vertente da proteção humana?	77
1.5. Considerações Finais	83
2. O Envolvimento do Brasil com a Temática do Refúgio: Considerações Históricas	85
2.1. Antes e Durante a Segunda Guerra Mundial: A relação do Brasil com a imigração e o refúgio	86
2.2. Após a Segunda Guerra Mundial: Continuidades e rupturas na relação com o fluxo migratório	92
2.3. O ACNUR e seus instrumentos jurídicos frente aos governos brasileiros anteriores à Ditadura Cívico-Militar	100

2.4. O Período da Ditadura Cívico-Militar brasileira e sua relação com o Refúgio	103
2.5. A Redemocratização e a aproximação com os Direitos Humanos: Nova etapa para o refúgio no Brasil	109
2.5.1. A construção da legislação brasileira sobre refúgio: O Projeto de Lei nº 1.936/1996	117
2.5.2. A construção da legislação brasileira sobre refúgio: A Lei nº 9.474/1997	121
2.6. Considerações Finais	129
3. O Reconhecimento de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos no Brasil	131
3.1. A definição Regional de Refugiado: Tendências na América Latina	131
3.2. O Reconhecimento de GGVDH no Brasil: Aspectos Gerais	135
3.3. O reconhecimento de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos no Brasil: Casos paradigmáticos	148
3.3.1. República do Haiti	149
3.3.2. República Árabe da Síria	153
3.3.3. República Bolivariana da Venezuela	154
3.4. O Posicionamento do Governo Brasileiro nas Organizações Internacionais Acerca dos Direitos Humanos	160
3.5. Considerações Finais	167
Conclusão	169
Referências Bibliográficas	175

## Lista de Tabelas e Quadros

Tabela 1: Reconhecimento de Refúgio por Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos, Brasil (2011-2019) 140

Tabela 2: Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil (2011-2019) 155

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIR – Direito Internacional dos Refugiados

DIH – Direito Internacional Humanitário

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

GGVDH – Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da Unidade Africana

*It is important to understand how the refugee is located at the intersection between the international and the domestic, since in this respect the refugee acts to challenge not only questions of belonging and identity, but also disciplinary distinctions.*

Emma Haddad, *The Refugee in International Society – Between Sovereign*

## Introdução

Pensar atualmente o refúgio parece ser uma necessidade, frente às urgências e desafios do tema, junto com a grande visibilidade que vem atraindo para si. Diversos relatórios demonstram que esses fluxos de pessoas são cada vez mais intensos, motivados por perseguições de atores múltiplos e pela necessidade de escapar para manter sua vida e recomeça-la em algum outro lugar.

Após três anos de experiência prática no Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio (PARES/Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro), trabalhando como voluntária em diversas funções (principalmente na Proteção Legal) ressalto, não só o meu interesse pelo refúgio e migração, mas também as reflexões e questionamentos constantes de minha parte. Diversos momentos vividos por aqueles que lidam com a temática são oportunidades para que os processos, as práticas, as legislações e até mesmo as questões de cunho psicológico sejam repensadas. O guarda-chuva da palavra “refúgio” abarca inúmeras possibilidades de transformação, ao mesmo tempo em que também viabiliza análises por diversas lentes, enfoques, áreas do conhecimento... São imensamente vastas as perspectivas de investigação e, entende-se que podem muito contribuir para o aprimoramento de mecanismos oficiais ou para a mitigação de dificuldades enfrentadas por essas pessoas em todas as etapas dos seus deslocamentos.

Nos últimos anos, os fluxos extensivos de pessoas de diversas nacionalidades chegando ao Brasil me fizeram questionar o acesso ao estatuto do refúgio e, principalmente, me fizeram olhar com mais atenção para o interessante conceito de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos (GGVDH). Após ouvir diversos relatos, auxiliar em preenchimentos de solicitações de refúgio, realizar entrevistas preparatórias e acompanhar as entrevistas oficiais do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), foi possível perceber ainda mais o potencial desse conceito. A relevância dessa definição ampliada se apresenta não só pelo reconhecimento do refúgio, mas por conter em si a própria proteção integral da pessoa humana. Além de possuir inovação textual frente às definições clássicas de refugiado apresentadas pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951,

também reforça a tradição do asilo que foi muito presente na América Latina, por ser, historicamente, uma região assolada por diversos regimes autoritários. A definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena e posteriormente, adaptada e incorporada na legislação de refúgio brasileira através do termo GGVDH, apresenta uma abordagem que intersecciona os Direitos Humanos em suas mais diversas vertentes. Além disso, a GGVDH configura no momento atual como uma das maiores causas de reconhecimento de refúgio no Brasil, justamente através do fluxo venezuelano. Portanto, seu potencial é claro e a relevância em estudá-la se faz presente.

Uma investigação que possa se aprofundar em algumas das especificidades desse tema tão amplo e repleto de nuances faz-se necessária. Por isso, este trabalho parte do interesse em analisar o conceito de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos (GGVDH) contido no artigo 1º inciso III da lei nº 9.474/1997, a fim de investigar quais são as fundações da definição ampliada de refugiado e como se deu a sua construção no Brasil. É importante investigar não só suas origens, mas também suas correlações engendradas com outros conceitos ainda mais basilares e fundamentais, como as diversas vertentes da proteção humana. Investigar também o reconhecimento pelo Estado brasileiro com base nesse motivo para perseguição me parece não só fundamental, como também uma forma interessante de encerrar esta dissertação, esperando poder contribuir, de algum modo, para os estudos em refúgio no Brasil.

Ao longo da pesquisa, recolha de materiais e escrita deste trabalho, figurou como um movimento natural a adaptação e escolha de certos caminhos. Inicialmente, devido ao curto prazo de redação da dissertação, optou-se por descartar a realização de entrevistas ou consulta de materiais *in loco*, junto a organizações da sociedade civil e instituições do governo. Entendeu-se que para a investigação aprofundada do reconhecimento de GGVDH pelo governo brasileiro, seria necessária, também, uma robusta e minuciosa realização de entrevistas com atores diretamente envolvidos com a temática. Além dos prazos para aprovação no comitê de ética da universidade, as viagens, entrevistas e posteriores transcrições e análises dos resultados demandariam demasiado tempo e poderiam comprometer a realização da pesquisa como um todo.

Outro elemento importante seria a obtenção de acesso aos arquivos e documentos do CONARE, a fim de entender como as decisões de refúgio foram tomadas. Além do necessário deslocamento até os arquivos e a análise de todo material, seria também necessária, primeiramente, a concessão para tal dos órgãos competentes para essa pesquisa, o que poderia demandar tempo de aprovação, e esta poderia ser atendida em sua totalidade, parcialmente ou até mesmo ser completamente negada. Adiciona-se a isso, a posterior conjuntura de pandemia enfrentada globalmente, o que inviabilizaria de qualquer modo a investigação *in loco* dos documentos e encontros presenciais com atores diretamente relacionados com o refúgio no Brasil. Diante das incertezas, tempo reduzido e volume de investigação, fez-se a escolha de não se utilizar desses importantes artifícios em uma Dissertação de Mestrado.

Entretanto, a análise do reconhecimento da GGVDH no Brasil não foi totalmente descartada, mas sim adaptada às circunstâncias e análise de materiais já disponíveis. Observou-se que poucos foram os estudos que investigaram o conceito de GGVDH adotado pela Lei nº 9.474/1997 e seu reconhecimento pelo governo brasileiro ao longo das décadas. Assim, destaca-se a Dissertação de Mestrado de Hannah Waisman, intitulada “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)” do ano de 2017. Com relação a artigo publicado em coletânea, tem-se o trabalho de Laura Sartoretto, intitulado “Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva” do ano de 2018.

Tal escassez de recortes de pesquisa voltada para essa investigação traz relevância para este trabalho, não em termos de oferecer respostas unificadas e absolutas, mas sim, de ser mais um estudo que procura mapear essas conexões. Além disso, entende-se que a argumentação estruturada em torno da complementaridade não só das diversas vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos (*lato sensu*), mas também da sua intrínseca relação com a própria Declaração de Cartagena, seus processos revisionais e a posterior incorporação da mesma através do conceito de GGVDH pelo governo brasileiro é fundamental para entender a magnitude em que se insere a definição ampliada. Mais do que isso, pre-



tende-se com este trabalho realizar contribuições para o campo das Relações Internacionais, uma vez que se entende que a transdisciplinaridade é muito própria do mesmo, algo que com a área da mobilidade humana e, mais especificamente do refúgio, também não seria diferente. Muitos são os enfoques possíveis, como estudos de fronteira, soberania, resistência, autonomia da migração. Reconheço não só a importância de outras abordagens como sei que seria possível investigar o mesmo objeto a partir de outras perspectivas e engajamentos com teorias e autores. Entretanto, faço a opção por explorar a construção desses regimes internacionais, pensando na arquitetura de um Sistema Internacional de Proteção Humana no qual o objeto estaria embasado, para então estabelecer conexões e mapear os reconhecimentos pelo governo brasileiro.

Pretende-se, assim, explorar como o conceito de GGVDH pode ou não ser um instrumento para a expansão da proteção no refúgio, resultando nas seguintes perguntas de pesquisa: Quais os fundamentos que embasam a definição de refugiado com base em Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos? Como essa definição ampliada de refugiado vem sendo reconhecida (ou não) pelo governo brasileiro desde a criação da Lei nº 9.474/1997?”.

Para realizar a investigação, o levantamento bibliográfico foi realizado por consulta em bases de dados, bibliotecas e sites especializados no tema do refúgio, como “Refworld”, bem como no próprio site do ACNUR e de organizações não-governamentais (ONGs). Considera-se importante a análise e apresentação de manuais, cartilhas, relatórios e legislações, realizando uma pesquisa documental para compor uma parte “técnica” aliada às discussões de cunho mais “teórico”. Em sua maioria, a literatura concentra-se em discussões teórico-práticos, procurando discorrer sobre a teoria e avaliando a aplicação prática que a mesma possui. Dessa forma, procurou-se contemplar tanto a bibliografia nacional como a internacional, respeitando sempre a pertinência das mesmas para investigar o objeto proposto.

Compilaram-se também artigos e livros que apoiaram a discussão sobre GGVDH ao mesmo tempo em que auxiliaram também na revisão da literatura. Nesse sentido, o material bibliográfico levantado abrangeu os principais pontos a serem tratados na dissertação: o mapeamento das origens e influências pelo Direi-

to Internacional na definição ampliada apresentada pela Declaração de Cartagena, bem como a adoção da GGVDH pelo governo brasileiro desde 1997, culminando em como a proteção foi empreendida e as discussões teóricas com o intuito de problematizar conceitos. O caráter da pesquisa será, portanto, qualitativo, ao mesmo tempo em que a mesma procurará ser crítica-reflexiva sobre os temas abordados.

O intuito, portanto, foi apresentar um estudo da definição ampliada, e, para tal, entendeu-se que seria muito importante demonstrar sua gênese e seus fundamentos. Assim, a construção dos dois primeiros capítulos se deu no entorno do âmbito internacional e nacional. No primeiro, perpassou-se pela construção do sistema internacional de proteção da pessoa humana, apontando as diversas vertentes presentes no arcabouço do Direito Internacional dos Direitos Humanos (*stricto sensu*), quais foram suas origens históricas e políticas, bem como discussões mais amplas acerca do Estado, da soberania e da cidadania como elementos que compõem essa equação. Partiu-se do pressuposto que existem conexões e complementaridades importantes entre o Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Penal. O objetivo foi demonstrar não propriamente a trajetória desses conceitos de maneira aprofundada, mas como eles conversam entre si, se influenciam e se desenvolvem no questionamento da relação entre cidadão e Estado, uma vez que parece existir na arquitetura internacional também uma tensão entre lidar com o ser humano e com o cidadão. Do mesmo modo, o desenvolvimento da Declaração de Cartagena e seus processos revisionais, apresentando sua conexão e complementaridade com as vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como sua importância enquanto expressão da indivisibilidade dos direitos humanos. Contribuições como as de Antônio Cançado Trindade (1994; 2004), Liliana Jubilut e Andrea Zamur (2017), Liliana Jubilut (2007), Roberto Yamato (2014), Mônica Herz e Roberto Yamato (2018), Norberto Bobbio (2004), Fábio Comparato (2003), Celso Lafer (1988), Hannah Arendt (2013), Flávia Piovesan (2013), dentre outras, discorrem sobre a importância e construção dos direitos humanos e sobre a complementaridade e convergências desses instrumentos.

Já no segundo capítulo procurou-se investigar a forma que o Brasil envolveu-se com a questão do refúgio ao longo do século XX e XXI, os aprimoramentos realizados para a proteção dessa população, os percalços e ambiguidades que também se fizeram presentes nesse período, bem como a incorporação do arcabouço jurídico internacional na legislação nacional brasileira, culminando com a redação do conceito de GGVDH. Para isso, o mapeamento da relação do governo brasileiro com o refúgio ao longo do século XX foi necessário, no intuito de demonstrar os primeiros movimentos na pavimentação dos compromissos internacionais com a questão. Ao mesmo tempo, foi possível enxergar as ambiguidades, uma vez que o conceito de imigrante foi largamente utilizado em detrimento do de refugiado, juntamente com a expressão de um desejo de branqueamento da sociedade à época com a escolha de bons imigrantes europeus para recomeçarem suas vidas no Brasil.

Posteriormente, já na época da Ditadura Cívico-Militar, a supressão de direitos e difícil permanência e reconhecimento de refugiados no país, bem como o fortalecimento de organizações da sociedade civil foram observados. Em seguida, tomando a Lei nº 9474/1997 como organizadora do regime de refúgio e também como introdutória do conceito de GGVDH no país, buscou-se entender como ocorreu a tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional Brasileiro, qual foi a influência da Declaração de Cartagena, dos diversos atores e do contexto de redemocratização à época. Com isso, pretende-se apreender as relações entre um escopo global, regional e local, impressas na confecção de uma definição ampliada de refugiado. Para esse capítulo, foram utilizados autores como Fischel de Andrade (1999; 2005; 2015), Giralda Seyferth (1997; 2002; 2008), Júlia Moreira (2012), Liliana Jubilut (2007), Flávia Piovesan (2000; 2008; 2013), dentre outros.

No terceiro e último capítulo empreendeu-se a investigação acerca da aplicação ou não do conceito de GGVDH. Numa tentativa de entender como a proteção sob o conceito de GGVDH se deu ou não no Brasil, foi empreendida discussão teórica acerca do tema, apresentando-se, também, alguns casos paradigmáticos e suas decisões com possíveis implicações políticas. A proposta foi mapear a “vida política” do conceito; ou, noutras palavras, entender qual foi o percurso do conceito no refúgio brasileiro desde a criação da lei nº 9.474/1997. Para isso, é

importante destacar que foram analisados trabalhos já realizados nessa seara, como os apresentados por Leão (2007), ao tratar da memória das decisões do CONARE, Reed-Hurtado (2013), mapeando a aplicação da definição regional na América Latina, inclusive no Brasil, Waisman (2017), discutindo a aplicação da GGVDH no país, dentre outros. A utilização de outros trabalhos para o mapeamento de casos e a compilação de dados oficiais de acordo com suas limitações, também foram realizadas. Por fim, a apresentação de casos paradigmáticos, como o Haiti, Síria e Venezuela auxiliam na investigação da atuação brasileira. Além disso, procurou-se demonstrar breves aspectos sobre o posicionamento do Brasil em foros de direitos humanos, principalmente em discursos proferidos pelos presidentes na Assembleia Geral da ONU.

Assim, pode-se dizer que objetivo dos dois primeiros capítulos foi poder apresentar as conexões entre o Direito Internacional e o Direito Nacional e entre a ideia de cidadão e de ser humano, bem como demonstrar a importância desses âmbitos para a proteção integral da pessoa humana. A complementação de tal investigação realizada nos capítulos anteriores culmina com a análise empreendida no terceiro capítulo acerca do reconhecimento de GGVDH pelo governo brasileiro, na qual se observaria a expressão dessas complementaridades e o potencial presente na definição para a proteção da pessoa humana.

Por fim, nas considerações finais foram retomados alguns conceitos e apontadas algumas reflexões próprias. Espera-se, com essa Dissertação, poder demonstrar a importância dessas questões tão fundamentais do Sistema Internacional e, principalmente, a potencialidade do conceito de GGVDH para a ampliação da proteção internacional da pessoa humana e, mais especificamente, dos refugiados.

## O Arcabouço Jurídico da Proteção Internacional da Pessoa Humana

Ao investigar o conceito de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos e seus fundamentos, torna-se primordial iniciar o estudo com a apresentação do arcabouço jurídico da proteção internacional da pessoa humana. Para tal análise, parte-se da premissa de que existe uma intercessão entre as diversas vertentes do Direito Internacional, e que é preciso também apresentar os conceitos, arcabouços jurídicos e aspectos próprios de cada uma. Apesar de contarem com características particulares e desenvolvimentos distintos, porém, paralelos, as vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos (*lato sensu*<sup>1</sup>) demonstram grande complementaridade entre si. Sua maior expansão acontece após os conflitos da Segunda Guerra Mundial (1945), motivados principalmente pela grave violação de direitos humanos fundamentais ocorrida no Holocausto. A partir daquele momento, percebeu-se que era fundamental prevenir possíveis desdobramentos semelhantes aquele, numa tentativa de limitar uma ação irrestrita Estatal. Com isso, diversos mecanismos de proteção e garantia de direitos foram elaborados, estendendo-se pelas décadas subsequentes até os dias atuais, sempre se adaptando aos novos desafios que se apresentam no Sistema Internacional. Nesse sentido, pode-se dizer que essas discussões e seus resultados acerca dos Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados e até mesmo do Direito Penal foram responsáveis pela arquitetura de um arcabouço jurídico visando a proteção internacional da pessoa humana.

Faz-se importante, neste primeiro capítulo, apresentar esta construção de direitos, uma vez que os mesmos são parte fundamental da própria conceituação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos, dali a algumas décadas. Contudo, devido às limitações metodológicas e aos recortes necessários, este tra-

---

<sup>1</sup> Aqui se estabelece uma diferença entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* e o *stricto sensu*. O primeiro como um entendimento que abrange as diversas vertentes da proteção humana, como o Direito Internacional dos Direitos Humanos (*stricto sensu*), o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Penal (caso pensemos em uma quarta vertente). Já o segundo diz respeito somente ao desenvolvimento do arcabouço internacional dos Direitos Humanos, inclusive contido como uma das vertentes da proteção humana na sua definição *lato sensu*.

balho não se propará a realizar extensa pesquisa acerca do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, concentrando-se na exposição do desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados. Reitera-se a magnitude desses sistemas de proteção, inclusive com fundamental presença no próprio Direito Internacional dos Refugiados, uma vez que este está intrinsecamente interligado com os demais.

### 1.1.

## O Arcabouço Jurídico do Direito Internacional Humanitário

O desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário (DIH) remonta a séculos passados, motivado pela necessidade de estabelecer limites para a utilização irrestrita de meios violentos em contextos de conflito entre Estados. Da mesma forma, também visa à proteção daqueles que não fazem parte do conflito, como civis, ou que estão fora de combate, como soldados feridos. Assim, o DIH pode ser entendido como um:

[...] corpo de normas jurídicas de origem convencional ou consuetudinário, especificamente aplicável aos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, evitando que sejam afetados as pessoas e os bens legalmente protegidos. (PEYTRINET, 2004, p. 37).

Além da criação de normas visando regular um possível uso irrestrito da violência quando em conflitos armados, o DIH também versará sobre a proteção de vítimas dos mesmos. Segundo Peytrignet (2004), o Direito Internacional Humanitário compreende os chamados Direito de Haia<sup>2</sup>, Direito de Genebra, e Direito de Nova York. Este último, mais recente, relaciona-se com a própria criação da ONU e os esforços empreendidos pela mesma para limitar ou proibir certos comportamentos que inflijam os Direitos Humanos em conflitos, ou até mesmo pelo estímulo ao desarmamento. (PEYTRINET, 2004, p.38; JUBILUT, 2007, p. 146).

---

<sup>2</sup> Convenções de Haia são assim denominadas por serem um conjunto de diversos tratados e declarações adotadas na cidade homônima. O desenvolvimento de tais documentos ocorreu em 1890 e 1907, ano em que duas Conferências Internacionais para a Paz foram realizadas. Resumidamente, buscam regulamentar e estabelecer limites na condução de um conflito armado (ICRC, 2020).

Com relação ao Direito de Genebra, os primeiros movimentos para a construção desse arcabouço se deram como resultado da necessidade de proteção de feridos no contexto de conflitos armados. Por isso, grande parte do desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário se entrelaça com a própria formação de uma organização de socorro aos combatentes, que viria alargar sua atuação para outros grupos. Esse desenvolvimento atravessou as décadas e continua importante mesmo nos dias atuais. Outros protocolos também foram adicionados, visando à ampliação dos resguardos dos envolvidos em conflitos e o aprimoramento das normas internacionais nessa seara, inclusive com a incorporação de normas contidas no Direito de Haia.

Para entender-se o Direito Internacional Humanitário é preciso retornar ao século XIX e às primeiras ações que viriam a consolidar o mesmo. Foi em 1859, na Batalha de Solferino ocorrida na Itália, que o suíço Henry Dunant presenciou diversos combatentes com necessidades de auxílio médico e acabou por agir em socorro aos mesmos. Esse evento marcaria Dunant, passando a atuar em prol da causa humanitária e, mais tarde, idealizando o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Para ele, os combatentes feridos deveriam ser tratados como pessoas neutras, bem como médicos e também os equipamentos de socorro que estes carregassem. Além disso, os países deveriam preparar e prover assistência em tempos de guerra aos feridos<sup>3</sup>. Já em um escopo mais abrangente, Dunant também propôs que houvesse um tratado internacional que pudesse formalizar entre a comunidade internacional a proteção àqueles que se encontrassem nessa situação. Suas sugestões visavam assegurar o socorro e neutralidade, bem como aumentar as certezas do cumprimento dessa assistência, visto que mesmo sendo comum a existência de acordos entre as partes em conflito sobre prisioneiros ou feridos, estes acabavam por ser quebrados e desrespeitados em muitas situações (ICRC, 2020; PEYTRIGNET, 2004).

Dali em diante, o Direito Internacional Humanitário continuaria se solidificando. Poucos anos depois da Batalha de Solferino, em 1863, fundava-se o “Comitê Internacional de Socorro aos Feridos”. Um dos seus méritos foi a consci-

---

<sup>3</sup> O mesmo publicou o livro “Lembranças de Solferino” em 1862, onde relatava o ocorrido na batalha, dando ênfase na necessidade de melhorar o cuidado a soldados feridos em conflitos e propondo sugestões para alcançar o objetivo de um tratamento mais humanitário para os mesmos (ICRC, 2020).

entização de governos em criar sociedades de socorro nacionais para militares. Já no ano seguinte, seu empenho em garantir a proteção em conflitos geraria frutos, pois a Primeira Convenção de Genebra seria apresentada, conquistando ampla aceitação de diversos países. Esta Convenção versava que os exércitos tinham o dever de prestar socorro aos combatentes feridos, sem qualquer discriminação acerca do país pertencente. O símbolo de uma cruz vermelha em um fundo branco também ficava institucionalizado como marca da comitiva médica. Com isso, a neutralidade, seja dos soldados feridos, seja do corpo médico, ficava assegurada e os cuidados não se restringiriam somente a um dos lados do conflito (ICRC, 2020; PEYTRIGNET, 2004).

Em 1880, o nome da organização foi alterado para aquele que até os dias atuais é conhecido: Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Esta continuou operando de modo não só a coordenar sociedades nacionais de socorro, como também trabalhando em campo. Com o passar dos anos e os acontecimentos bélicos que se seguiram, foi se mostrando necessária uma modernização da Primeira Convenção, uma vez que garantir socorro aos soldados feridos não mais englobava todos os desafios enfrentados em zonas de conflito. Ao longo dos anos, além da proteção aos soldados feridos em batalhas terrestres houve a expansão da assistência para aqueles que se ferissem em batalhas navais (Segunda Convenção). Os prisioneiros de guerra também foram objeto de proteção, assegurando direitos básicos para os mesmos enquanto se encontrassem nessas condições (Terceira Convenção). Os civis também foram público alvo de proteção, uma vez que eram indiretamente afetados pelos conflitos. Ficaram garantidas as obrigações que o país beligerante deveria ter para com os mesmos, assim como a necessidade do socorro prestado a essas vítimas (Quarta Convenção). Em 1949, após a ocorrência de duas grandes guerras e de outros conflitos expressivos, as ditas Convenções de Genebra passaram por aprimoramentos, sendo amplamente ratificadas pelos Estados, inclusive pelo Brasil<sup>4</sup>. (ICRC, 2020; ICRC, 2010; FERRIS, 2011).

Entretanto, todas as Convenções possuem em comum um mesmo artigo que define diversas normas essenciais e inalteráveis, tanto para civis como para soldados fora de combate. Trata-se do artigo 3º acerca de conflitos que não possu-

---

<sup>4</sup> Através do Decreto nº 42.121 de 21 de agosto de 1957, o Brasil promulgou as Convenções de Genebra.



em caráter internacional. Neste, qualquer parte do conflito deve observar as regras abaixo, incluindo a definição de que:

Pessoas que não tomam ativamente parte nas hostilidades, incluindo membros de forças armadas que tenham se entregado e aqueles “fora de combate” por enfermidades, ferimentos, detenção ou qualquer outra causa, devem ser tratados humanamente em todas as circunstâncias, sem nenhuma distinção adversa baseada em raça, cor, religião ou fé, sexo, nascimento ou riqueza, ou qualquer outro critério similar. Para esse fim, os atos a seguir são e devem permanecer proibidos em qualquer tempo e em qualquer lugar com respeito às pessoas mencionadas abaixo (CONVENÇÕES DE GENEBRA, 1949; tradução nossa).

Dentre suas regras, algumas das mais relevantes dizem respeito a não fazer reféns, não realizar tratamento degradante ou humilhante, não matar, mutilar, torturar ou tratar de maneira cruel. Por outro lado, também é acordado que se deve cuidar dos doentes e feridos e garantir julgamento por corte constituída a fim de evitar arbitrariedades (CONVENÇÕES DE GENEBRA, 1949). Nota-se a grande importância que este artigo possui, principalmente nos conflitos mais atuais, uma vez que muitos dos embates não se dão pelas vias tradicionais, ou seja, guerras travadas entre Estados.

Em 1977 houve nova atualização das Convenções de Genebra, mais uma vez motivadas pela ocorrência de conflitos crescentemente em caráter não internacional, ou seja, fugindo do tradicional conflito entre Estados. Os processos de descolonização e os conflitos ocorridos em países terceiros ambientados no período da Guerra Fria são exemplos que justificam complementações nas Convenções. A partir disso, dois Protocolos Adicionais foram idealizados.

O Protocolo Adicional I trata da proteção de vítimas de conflitos armados internacionais. Seguindo as características dos embates à época, foi definido que situações de confronto que envolvesse lutas contra a dominação colonial, ocupação estrangeira ou contra regimes racistas seriam análogas aos conflitos internacionais e estariam sob o guarda-chuva das Convenções de Genebra. Além de definir a aplicação, o Protocolo Adicional I também retomou as especificidades das Convenções, reforçando o socorro dos feridos, doentes e náufragos, sejam militares ou civis, bem como a proteção do corpo médico, seus equipamentos, suprimentos e transportes. As unidades sanitárias também não poderiam ser alvo de ataques.

Outro ponto de atenção foi a condução das hostilidades durante os conflitos, onde reafirmaram certos preceitos já desenvolvidos em mecanismos anteriores, como as Convenções de Haia e o próprio costume como força de lei. Reforçam regras de combate, visando minimizar os sofrimentos causados ao ser humano e as alterações profundas e perduráveis ao meio ambiente, além de vetarem o uso irregular de símbolos que identifiquem as equipes sanitárias.

Já o Protocolo Adicional II tinha como objetivo estabelecer os parâmetros para a proteção de civis em conflitos armados de caráter não internacional. Vale destacar que logo em seu primeiro artigo, é esclarecido que o Protocolo trata-se de uma expansão do referido artigo 3º que faz parte das quatro Convenções de 1949. Assim, entendem que sua aplicação se dará para conflitos armados que não estejam cobertos pelo Protocolo Adicional I, mas que ocorram entre forças armadas de um Estado e seus dissidentes ou por organizações que controlem parte de territórios e tenham capacidade de luta<sup>5</sup>. Esclarece também que nem todas as rivalidades podem ser consideradas conflitos armados, tais como os motins. Ao longo de seus artigos, reforça as garantias fundamentais de direitos em tempos de guerra, retoma o dever de proteção daqueles que estejam fora de combate (feridos, enfermos, náufragos), do contingente religioso, sanitário, médico e suas instalações e meios de transporte, além da população civil. Esta última precisa ter seus meios de sobrevivência assegurados, ter proteção de seus locais de culto e patrimônio cultural, assim como não pode ser deslocada forçadamente. O último ponto merece destaque, uma vez que o deslocamento forçado é fenômeno recorrente em ambientes assolados por confrontos, tendo inclusive crescido largamente nos últimos anos<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> “Artigo 1 – Âmbito de aplicação material: 1. O presente Protocolo, que desenvolve e completa o artigo 3, comum às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, sem modificar suas condições atuais de aplicação, se aplica a todos os conflitos armados que não estejam cobertos pelo artigo 1 do Protocolo adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais (Protocolo I), e que se desenrolem em território de uma Alta Parte contratante, entre suas forças armadas e as forças armadas dissidentes, ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comandante responsável, exerçam sobre uma parte de seu território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e concertadas e aplicar o presente Protocolo.

2. O presente Protocolo não se aplica às situações de tensão e perturbação internas, tais como motins, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos análogos, que não são considerados conflitos armados” (CICV, 2017, p. 88).

<sup>6</sup> Relatórios como o Global Trends do ACNUR (2019) apontam para esse crescimento.

No ano de 2005, o Protocolo Adicional III foi adotado com o objetivo de adicionar um novo emblema para o trabalho humanitário. Além da Cruz Vermelha, a utilização do Crescente Vermelho já tinha sido adotada como simbologia para grupos que não se identificassem com a figura de uma cruz, comumente relacionada ao Catolicismo. Outro já existente emblema era o leão e o sol vermelhos. Com o novo protocolo, a adoção do Cristal Vermelho visava, mais uma vez, a ampliação da representação e identificação do trabalho humanitário. O documento também reiterava a neutralidade dos emblemas e a não vinculação a qualquer caráter religioso, bem como reafirmava as convenções já existentes (CICV, 2017).

Como guardião do Direito Internacional Humanitário, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho<sup>7</sup> presta auxílio e desenvolve seu papel para amenizar o sofrimento humano baseado em sete pilares fundamentais: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariado, unidade e universalidade (FERRIS, 2011, p. 11).

É relevante notar que os esforços empreendidos por tais organizações e o próprio arcabouço jurídico do DIH demonstram complementaridade com o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), uma vez que a proteção de civis figura como um dos objetivos de ambos. Ao mesmo tempo, é lembrado que comumente em zonas de conflitos observa-se o fenômeno do deslocamento forçado, fenômeno este que muitas vezes produz um grande número de refugiados que precisam fugir a fim de proteger suas próprias vidas. Frente a isso, uma relação entre ambos os direitos é facilmente perceptível, o que reforça a importância da existência destes na proteção da pessoa humana. Mais ainda, em zonas de conflito, a existência de refugiados como resultado direto do embate também demonstra a perda de direitos humanos fundamentais devido às mais diversas violações ocorridas, algo previsto na definição ampliada da Declaração de Cartagena e na própria GGVDH da lei nº 9.474/1997.

---

<sup>7</sup> Assim chamado e composto por: Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e 189 sociedades nacionais (ICRC, 2020).

## 1.2.

### **O Arcabouço Jurídico do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos**

O Sistema Internacional de Direitos Humanos foi construído e internacionalizado ao longo das últimas décadas, visando aprimorar a proteção humana. Isso foi possível graças à construção de um entendimento da importância dos mesmos, através da internacionalização da matéria. Porém, a ideia da existência de direitos humanos fundamentais remonta a séculos passados, sendo aprimorada e construída com o decorrer dos acontecimentos históricos.

Autores como, Norberto Bobbio (2004), Fábio Comparato (2003) e Celso Lafer (1988), ao apresentarem a evolução histórica dos direitos humanos, abordam os primeiros passos para o desenvolvimento da matéria, desde os pensadores da antiga Grécia até a transformação da centralidade religiosa nas sociedades. Com a Reforma Protestante, ocorre a mudança da relação com a religião ao mesmo tempo em que o individualismo, a consciência individual, se fazem presentes como parte da modernidade. A secularização e laicização do chamado Direito Natural permitiram que este passasse a se fundamentar na razão, transformando também a forma que os indivíduos se percebiam e viviam em comunidade. Neste momento, as teses do contrato social como organizadoras dessas coletividades ganham força. Assim, no final do século XVIII, movimentos como a Revolução Americana e a Revolução Francesa alteraram as estruturas e passaram a representar marcos no desenvolvimento dos direitos humanos através de suas Declarações<sup>8</sup>. Uma vez em que as pessoas não mais se viam protegidas exclusivamente sob um arcabouço religioso e organizacional das sociedades até então, passou a ser necessário o estabelecimento de certas garantias em prol dessa segurança (BOBBIO, 2004; COMPARATO, 2003; LAFER, 1988). Comparato (2003) aponta que a legalidade advinda desses acontecimentos traria essa segurança baseada na igualdade entre todos (COMPARATO, 2003).

---

<sup>8</sup> Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) convém destacar o artigo 1º: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. Já na Declaração da Independência americana (1776), Lyn Hunt destacou que a Declaração “insistia que ‘todos os homens são criados iguais’ e que todos possuem ‘direitos inalienáveis’” (HUNT, 2009, pp. 19-20).

Entretanto, os primeiros passos na importância dos Direitos Humanos para a garantia de proteção foram dados de forma ainda incompleta. Como Ferris (2011) aborda, os diversos documentos estabelecidos em épocas mais remotas, como a Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão (1789) ou a Declaração de Direitos americana (1791) foram precursoras dessa trajetória. Porém, a ideia da universalidade de direitos era limitada, uma vez que diversos grupos ou questões sociais não estavam contemplados em seus artigos (FERRIS, 2011, p. 40). Comparato (2003) vai mais além e discute que a dita igualdade perante a lei trazida por tais documentos poderia se revelar excludente ao longo do tempo. A exemplo dos trabalhadores, a equidade com os empregadores geraria desigualdades e vulnerabilidades, uma vez que ainda não existiam garantias específicas para o proletariado (COMPARATO, 2003). Nesse sentido, o desenvolvimento posterior de proteções direcionadas a grupos irá se apresentar como uma necessidade para a busca da garantia plena de direitos<sup>9</sup>.

Inclusive, Lyn Hunt (2009) discute em sua obra a invenção desses direitos. Sua análise recai sobre a construção das condições para o surgimento desses preceitos, relatando também que apesar da aparente universalidade, como na época das Revoluções Francesa e Americana, elas, na verdade, excluía certos grupos. Mas, algumas mudanças no arranjo da sociedade, tanto na esfera mais individual como na organização do Estado acabaram por propiciar essa mudança importante ocorrida no século XVIII. Entretanto, é preciso lembrar que os direitos não se apresentam e se desenvolvem todos ao mesmo tempo, pois as percepções sobre os mesmos mudam, fazendo com que a chamada por ela, “revolução dos direitos humanos” seja contínua (HUNT, 2009, p. 27). Sobre essa temática também Bobbio (2004) se debruça. O autor relembra que os direitos humanos são produto de seu tempo, conquistas da civilização humana, porém, com caráter mutável e possibilidade de transformação (BOBBIO, 2004, p. 20).

---

<sup>9</sup> Comparato (2003) apresenta uma primeira fase de internacionalização dos direitos humanos que teria começado no século XIX e se estendido até meados do século XX, com alguns marcos importantes, como o desenvolvimento do próprio direito humanitário (acima abordado nesta dissertação), os esforços para acabar com a escravidão e seu tráfico e a criação da OIT em 1919 a fim de regular as relações de trabalho e proteger o trabalhador (COMPARATO, 2003).

Para Hunt (2009), os direitos humanos tinham que se afirmar autoevidentes, tanto naquela época como nos dias atuais e, apesar disso representar um aparente paradoxo, essa afirmação faz parte da sua história:

“os direitos humanos são difíceis de determinar porque sua definição, e na verdade a sua própria existência, depende tanto das emoções quanto da razão. A reivindicação de autoevidência se baseia em última análise num apelo emocional: ela é convincente se ressoa dentro de cada indivíduo” (HUNT, 2009, pp. 24-25).

Por isso, os mesmos se tornavam relevantes quando tinham conteúdo político, ou seja, direitos humanos em sociedade, em uma dinâmica relacional entre pessoas embasadas nesse reconhecimento de valor dos direitos. Eles precisavam reunir também as características de serem naturais, iguais e universais, sendo os dois últimos, para a autora, os mais difíceis de conquistar (HUNT, 2009, p. 19). Para Bobbio (2004), o compartilhamento de valores universais e esse reconhecimento subjetivo somente se consolidaram quando da instauração da DUDH (da qual falaremos nos próximos parágrafos), através da formação histórica, também já referida acima por Hunt (BOBBIO, 2004, p. 18).

Somente com as animosidades e resultados devastadores da Segunda Guerra Mundial ocorreu um movimento em busca de prevenir violações tão destrutivas, perpassando pelo aprofundamento de garantias fundamentais às pessoas, dessa vez de maneira universal. Nessa esteira, o desenvolvimento do Sistema ONU se seguiu, reunindo em seus diversos Conselhos e Comitês, temas relacionados à proteção humana e à regulação de diversos tópicos de interesse internacional. Além de buscar a paz e segurança no ambiente mundial, a Carta das Nações Unidas<sup>10</sup> aponta em seu preâmbulo:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a

<sup>10</sup> Constam como objetivos da Carta: “2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns” (ONU, 1945).

estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (ONU, 1945).

A Carta reforça o compromisso com os Direitos Humanos, e antecede outro importante documento para a temática: A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da ONU adotou-a<sup>11</sup>, criando um marco para a garantia de direitos fundamentais e para o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Com 30 artigos, o documento estabelece preceitos como direito à vida, à liberdade, a não discriminação. Como o mesmo define:

Artigo 1º Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

Artigo 2º Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania. (DUDH, 1948).

Piovesan (2013) aponta que a DUDH é expressão de uma nova forma de enxergar os direitos humanos enquanto universais, indivisíveis e interdependentes, numa combinação de aspectos calcados no discurso liberal e no discurso social, inclusive com a caracterização em seus artigos de direitos civis e políticos e outros sociais, culturais e econômicos.<sup>12</sup> Esses direitos se relacionam entre si uma vez em que a realização de um não pode ocorrer plenamente sem a garantia do outro, ou seja, a construção dos direitos se dá de maneira complementar e se apresenta em recorrente interação (PIOVESAN, 2013, pp. 205-207). Portanto, estas características e a expansão dos direitos a serem garantidos são inclusive fatores de distinção perante as declarações de séculos anteriores em matéria de direitos humanos. Ao mesmo tempo, a DUDH também inova ao trazer o escopo da prote-

<sup>11</sup> Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>12</sup> Tais direitos também viriam a ser referidos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

ção para o indivíduo enquanto sujeito, baseando-se tão somente na sua existência, independentemente de pertencimento como cidadão de algum país. Isso se traduz no pilar da dignidade humana, característica que perpassará também os mecanismos e documentos subsequentes do DIDH. (PIOVESAN 2008, pp. 20-21).

Além de estabelecer parâmetros básicos e universais de direitos, a DUDH também se atém ao tema da mobilidade em alguns de seus artigos. No artigo 13, “1.Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2.Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.” Já em seu artigo 14, onde salvo em casos de crimes e atos contrários aos pilares da ONU, “1. Toda pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.” (DUDH, 1948). Outro tópico particularmente relevante para este trabalho é no tocante à nacionalidade, expressa no artigo 15 em que “1. Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade. 2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.” (DUDH, 1948). Certamente, ambos os artigos são reflexos de seu tempo, uma vez que a conjuntura enfrentada com a Segunda Guerra Mundial e os anos posteriores lidaram com os desafios das perseguições, apatridias, refúgios e deslocamentos.

Avaliando os artigos acima, vê-se que apesar da DUDH estabelecer o direito do ser humano de locomoção entre fronteiras, o mesmo não ocorre com o dever dos Estados em acolher este ser humano em trânsito. Indo além, parece que a própria declaração especifica o Estado como um agente principal, uma unidade consolidada e detentora de fronteiras, o que repassa para o mesmo a detenção do poder decisório de deixar ir ou retornar seu nacional. Essa atitude reforça a centralidade do Estado na questão da mobilidade humana, o que pode levantar questões acerca de casos mais complexos, como a apatridia. Claro, sabe-se que tais cláusulas são fruto de sua época e não é a intenção deste trabalho ignorar este fato. A partir dessa lógica, é possível questionar estes entendimentos que podem se apresentar como limitados e limitadores. Os escritos de Hannah Arendt e os estudos



que se debruçam sobre sua obra podem auxiliar a destrinchar melhor esta correlação complexa entre mobilidade, cidadania e humanidade<sup>13</sup>.

Portanto, é necessário abrir um parêntese nessa evolução histórica para fazer referência às considerações de Hannah Arendt. Lafer (1988) realizou análise acerca da obra da autora, que face ao grande número de deslocados gerados pelas duas Guerras Mundiais, inclusive apátridas, questionou se, de fato, existia uma universalidade dos direitos humanos. Aqueles que foram obrigados a deixar seu país acabaram por ser jogados à margem da proteção, uma vez que não mais contavam com a cidadania de seu Estado de origem, o que foi se demonstrando ser o único modo de existir e acessar direitos à época. Com a apatridia como resultado do totalitarismo, esses seres humanos haviam se tornado sem valor e descartáveis o que representou uma ruptura com os direitos mais básicos e a expulsão da trindade Estado-Povo-Território:

Só conseguimos perceber a existência de um direito de ter direitos (e isto significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões) e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global (ARENDT, 2013, p. 257).

Assim, era necessário reconstruir os direitos humanos, de maneira que estes contemplassem a máxima apontada por Arendt, o direito a ter direitos que cada pessoa possuía, independentemente das delimitações que compunham um Estado.

Mas, uma vez que os direitos eram produto de seu tempo e que a convivência em sociedade demandava a existência dos mesmos em um espaço público, Arendt havia chegado à conclusão que somente com a cidadania seria possível acessá-los e existir de forma plena no mundo. Porém, isso deveria estar fundamentado internacionalmente para que pudesse ser garantido coletivamente, algo que foi parcialmente alcançado com o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos depois de 1945 (LAFER, 1988, pp. 154-155).

Os resultados advindos do autoritarismo produziram não só apátridas, mas também refugiados. Segundo Lafer (1988), Arendt faz referência ao termo “pessoas deslocadas”, termo esse que pode ser entendido como abrangente não só aos

---

<sup>13</sup> Neste trabalho, não cabe realizar extensa digressão sobre a autora e sua obra, porém, entende-se a pertinência e importância da mesma para pensar criticamente os Direitos Humanos, principalmente após os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial. Para estudos mais aprofundados, além da leitura de sua obra, “As Origens do Totalitarismo” (2013), recomenda-se o trabalho de Celso Lafer “A Reconstrução dos Direitos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt” (1988).

apátridas, mas também às minorias e aos refugiados. De fato, um refugiado também representa uma ruptura de uma ordem anteriormente estabelecida, uma vez que a perseguição de diversos matizes o leva à fuga de seu país de origem, e uma vez que representa, também, a quebra de vínculo entre si e o Estado que deveria protegê-lo enquanto cidadão nacional. Tal fenômeno é um desafio para as estruturas internacionais de proteção, onde apesar dos esforços e letras jurídicas para mitigar essa situação, vê-se números cada vez mais crescentes de pessoas refugiadas. A existência do conceito de non-refoulement mostrou-se fundamental para a proteção desses indivíduos, uma vez em que a sua expulsão representa perigo à sua integridade. Nesse sentido, as reflexões de Arendt ainda se demonstram atuais (LAFER, 1988, pp. 158-160).

Além das considerações acerca da apatridia, outro ponto intrinsecamente relacionado com essa temática foram os limites da soberania estatal<sup>14</sup>. Fausto Brito (2013) aponta que para Arendt, a soberania limita os direitos humanos à cidadania e pertencimento nacional, acabando por condicionar o exercício da liberdade a esse pertencimento estatal (BRITO, 2013, p. 195). O Estado, então detentor de território e população, soberano em suas decisões e ator em caráter igualitário com os demais Estados componentes do sistema internacional, deparou-se com um dilema. Sua soberania, até então absoluta, precisava, a partir da construção da arquitetura de proteção internacional pós 1945 se readequar às novas diretrizes. Como Piovesan (2013) ressalta, com a internacionalização de direitos, os mesmos não mais diziam respeito somente aos assuntos internos de cada país, pois as violações seriam de interesse coletivo e, caso ocorressem deveriam resultar em responsabilização do Estado. Desse modo, sua soberania limitava-se, em parte, através do condicionamento ao respeito pelos direitos humanos (PIOVESAN, 2013, p. 192).

Ainda que possa ser questionável até que ponto o Estado de fato sujeita suas ações a esse arcabouço internacional<sup>15</sup>, cabe destacar a importância da elabo-

<sup>14</sup> Acerca do tema da soberania mobilidade, sugere-se a leitura do artigo “Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais” (2004) de Rossana Rocha Reis, bem como a Tese de Thais Silva Menezes, intitulada “Refúgio e Soberania: Tensões na política internacional relativa aos refugiados (de 1949 a 2016)” (2017).

<sup>15</sup> Acerca desse tema, sugere-se a leitura do artigo “Soberania, Cosmopolitismo e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)”, de Guilherme Assis de Almeida (2004).

ração desse último e seu constante aprimoramento até os dias atuais. Mas, vale lembrar também que a própria DUDH, ao versar sobre a mobilidade e o direito a buscar asilo nos artigos 13 e 14, não rompe com o paradigma da soberania, uma vez que a concessão do refúgio e a entrada e residência no território continua sendo de deliberação estatal, numa clara referência à interação entre o Estado e seus cidadãos (REIS, 2004, pp. 151-152).

Mas antes mesmo da adoção da DUDH, frente ao Holocausto e às incontáveis mortes ocorridas, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em 9 de dezembro de 1948, a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. O documento tratava, em linhas gerais, das perdas humanas decorrentes desse crime, definido como ações voltadas para destruir algum grupo específico<sup>16</sup>. Esses atos seriam então julgados por cortes nacionais ou cortes penais internacionais e caberia aos Estados se comprometerem com a prevenção e possíveis punições. Sendo o primeiro tratado internacional de proteção aos direitos humanos, a Convenção nasceu em decorrência dos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial e pode, inclusive, ser entendida como parte constituinte do Direito Internacional Penal, a ser tratado de maneira breve nas próximas páginas (PIOVESAN, 2008).

Ainda no escopo da construção do Direito Internacional dos Direitos Humanos, alguns anos depois foram instituídos dois documentos que viriam a somar-se à DUDH no seu caráter mais amplo. O primeiro deles, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>17</sup> já considerava, logo em seu preâmbulo, reconhecer a dignidade da pessoa humana e seus direitos inerentes, conforme a própria

---

<sup>16</sup> “Artigo II. Na presente Convenção, entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tal como:

- a) assassinato de membros do grupo;
- b) dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo;
- c) submissão internacional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial;
- d) medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo;
- e) transferência forçada de menores do grupo para outro grupo” (CONVENÇÃO PARA A PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO CRIME DE GENOCÍDIO, 1948).

<sup>17</sup> Resolução nº 2200 A (XXI) da Assembleia das Nações Unidas.

Carta das Nações Unidas já havia expressado. Para além desse fundamento, o Pacto também reforçou a interdependência entre direitos ao apontar que para o ser humano garantir e realizar plenamente as liberdades civis e políticas é necessário assegurar condições para avançar não só tais direitos, mas também os econômicos, sociais e culturais (KAMIMURA; OLIVEIRA, 2008).

Diversos tópicos foram contemplados em sua letra, como a igualdade de sexo, autodeterminação dos povos, direito à vida e proibição da tortura. O Pacto também definiu a criação de um Comitê de Direitos Humanos, que inclusive realizou, ao longo das décadas, diversas recomendações gerais acerca de seus artigos, no intuito de reforçar ou esclarecer seu conteúdo. Em matéria de mobilidade, ficaram expressos os direitos de circulação em seu país, saída e retorno ao mesmo. Porém, em casos de estrangeiros, estes, mesmo que legais, poderiam ser expulsos em decisão conforme a lei daquele Estado, tendo ainda assim, o direito a pedir recurso de seu caso (KAMIMURA; OLIVEIRA, 2008).

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também compartilha do mesmo preâmbulo que compõe o Pacto anteriormente mencionado. Ainda assim, existem algumas diferenças em termos de conteúdo, pois o Pacto aqui em questão trata dos direitos à saúde, educação, trabalho, cultura, além de reforçar a igualdade de direitos e a não discriminação. Do mesmo modo, o Comitê de Direitos Humanos realizou uma série de recomendações gerais com o mesmo objetivo de reforçar ou esclarecer pontos específicos de seus artigos. (KAMIMURA; OLIVEIRA, 2008).

Ambos os Pactos foram aprovados em 16 de dezembro de 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas e com isso, ampliavam o entendimento de proteção no sistema internacional de direitos humanos. Somado aos dois, foram desenvolvidos: 1) O Protocolo Facultativo Referente ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966) e; 2) O Segundo Protocolo Adicional ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos com Vista à Abolição da Pena de Morte<sup>18</sup> (1990).

Após a arquitetura mais ampla de direitos trazida por esses mecanismos discutidos até o momento, é válido apontar o desenvolvimento de mecanismos

---

<sup>18</sup> Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 15 de dezembro de 1989 sob a Resolução nº 44/128 127 A (III).

mais direcionados com o passar dos anos. Nessa esteira, Protocolos e Convenções voltados especificamente ao direito de grupos ou acerca de temas particulares somaram-se aos documentos mais abrangentes a fim de aprofundar os direitos. Dentre elas: 1) a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); 2) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); 3) o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (2002); 4) a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); 5) o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999); 6) a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); e 7) a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (1990).

Já em outra época, com o fim da Guerra Fria e uma preocupação mais acentuada com temas globais como os Direitos Humanos, outra vez é desenhado um documento mais abrangente acerca da proteção. No período de 14 a 25 de junho de 1993 em Viena, ocorreu a Conferência Mundial de Direitos Humanos, mais um relevante movimento em direção a avançar e promover esses direitos. Contando com reuniões regionais e estudos preparatórios anteriores, a Conferência teve como resultado a Declaração e o Programa de Ação de Viena. Seu conteúdo era amplo, abordando desde os direitos de grupos, como mulheres, indígenas, crianças, refugiados e trabalhadores migrantes, passando também pelas discriminações de diversos tipos, como o racismo e a xenofobia e chegando ao aumento de coordenação e criação de mecanismo de promoção de direitos humanos dentro do sistema das Nações Unidas. Esta última decisão tratava do estabelecimento do posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que deveria promover e proteger os direitos humanos, vindo tal cargo a ser criado, ainda naquele ano, por decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>19</sup> (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DE VIENA, 1993).

Além dos aspectos acima citados, a Conferência teve destaque também por outros fatores. A Declaração e Plano de Ação relembraram os compromissos com os princípios existentes na DUDH e também na própria Carta das Nações Unidas,

<sup>19</sup> Através da Resolução nº 48/141 de 20 de dezembro de 1993.

chegando a citar seu preâmbulo que reafirma a igualdade de direitos e a fé em direitos fundamentais, na dignidade e valor da pessoa humana. Além disso, reite-rou o valor do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DE VIENA, 1993).

### 1.2.1.

#### Sistemas Regionais de Direitos Humanos

Além dos mecanismos internacionais, os Direitos Humanos também se desenvolveram de modo regional. Sistemas como o Europeu e o Africano contam com suas próprias convenções, cartas e protocolos para reforçar e traduzir os preceitos universais aos seus próprios mecanismos. Com relevância específica para este trabalho, um sistema regional também se apresenta nas Américas. Chamado Sistema Interamericano de Direitos Humanos, seu primeiro e mais abrangente documento é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (22 de novembro de 1969), que reverbera muito daquilo já existente no sistema global de direitos humanos, como a DUDH e os Pactos Internacionais de Direitos Civis, Políticos e Econômicos, Sociais e Culturais. Logo no início de seu preâmbulo, reconhece que os direitos fundamentais do indivíduo não estão atrelados à sua nacionalidade, mas sim à pessoa humana em si.

Com especial relevância para esse trabalho, também cabe ressaltar o artigo 22, acerca da liberdade de movimento e residência. Nos incisos 7 e 8<sup>20</sup>, tanto é assegurado o direito de buscar e receber refúgio em um território estrangeiro, como também é vetada a expulsão por parte daquele Estado de algum indivíduo em caso de risco de violação de direitos do mesmo em outro território (sendo o país de origem ou não). Ou seja, demonstra-se tanto o princípio de non-refoulement, basilar para o Direito Internacional dos Refugiados, como a responsabilidade de

---

<sup>20</sup> Artigo 22. “[...] 7. Cada pessoa tem o direito de buscar e ter garantido asilo em um território estrangeiro, de acordo com a legislação do Estado e convenções internacionais, no evento que ele está sendo perseguido por ofensas políticas ou crimes comuns relacionados. 8. Em nenhum caso deve um estrangeiro ser deportado ou retornado para um país, independentemente se é ou não seu país de origem, se naquele país seu direito à vida ou liberdade pessoal está em perigo de ser violado devido à sua raça, nacionalidade, religião, status social ou opiniões políticas” (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969, tradução nossa).

reconhecimento do refúgio por parte do Estado. Sem dúvida, uma mudança de entendimento do papel dos países perante o indivíduo que, passa a ter o direito à proteção, para além do direito de pedi-la. Além disso, este inciso também reitera os tipos de perseguição reconhecidos pelo Estatuto dos Refugiados ou Convenção de 1951<sup>21</sup> (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Convém lembrar que uma Corte Interamericana de Direitos Humanos também foi instituída em 1969, através da própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Com sede na Costa Rica, a Corte tem como umas de suas atribuições o auxílio na conduta de Estados através de suas opiniões consultivas. As mesmas são fruto de solicitações feitas pelos países a fim de obter uma resposta embasada por parte da Corte com relação a alguma dúvida em caráter de Direitos Humanos. Os pareceres resultantes já auxiliaram, inclusive, em temas relacionados ao refúgio e migração<sup>22</sup> (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020).

Posteriormente, como aprimoramento, foi instituído o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Protocolo de San Salvador de 1988, além de outras Convenções, acerca da violência contra as mulheres<sup>23</sup>, discriminação de pessoas portadoras de deficiências<sup>24</sup> e desaparecimento forçado<sup>25</sup>.

Frente a isso, é possível afirmar que após 1945 e o fim da Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento e aprofundamento do Direito Internacional dos Direitos Humanos foi expressivo, marcando uma mudança radical na arquitetura da proteção humana. De qualquer modo, é relevante frisar que essa expansão não se

---

<sup>21</sup> Essa será abordada nesta dissertação na próxima seção.

<sup>22</sup> São elas: 1) Opinião Consultiva n° 18/03, de 17 de setembro de 2003, acerca da Condição Jurídica e Direitos de Migrantes Indocumentados; 2) Opinião Consultiva n° 21/14, de 19 de agosto de 2014, acerca dos Direitos e Garantias de Crianças no Contexto da Migração e/ou em Necessidade de Proteção Internacional; 3) Opinião Consultiva n° 25/18, de 30 de maio de 2018, acerca da Instituição do Asilo e seu Reconhecimento como Direito Humano no Sistema Interamericano de Proteção.

<sup>23</sup> Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) de 1985.

<sup>24</sup> Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência de 1999.

<sup>25</sup> Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas de 1994.

instituiu de maneira única na história, mas sim foi produto de um percurso de desenvolvimento de direitos que remonta às décadas e até mesmo séculos anteriores.

Bobbio (2004) apontava que o maior desafio é proteger e garantir os direitos humanos, pois os fundamentos dos mesmos já são pontos pacificados (BOBBIO, 2004, p. 17). Adiciona-se à isso que apesar da consolidação do tema no escopo internacional, sempre é preciso atenção para não incorrer em retrocessos, justamente pelos direitos humanos ser produto de seu tempo. É preciso, portanto, a conjugação entre a teoria, expressa pelo desenvolvimento jurídico desse arcabouço, e a prática, a fim de mitigar as violações ocorridas e impedir qualquer regressão naquilo que já foi conquistado.

Por fim, cabe ressaltar que as aproximações entre o DIDH e o DIR são expressivas, uma vez que o aprofundamento de ambos se apresentou em um mesmo período, motivados por uma mesma tragédia mundial. Quando se olha para o Holocausto e a perda de direitos fundamentais, dentre eles a própria vida, percebe-se que o estabelecimento de direitos básicos tanto deve prevenir situações como a referida, mas também existir em situações de violações de direitos humanos. Quando o pacto de proteção entre o Estado e seu nacional é rompido e os direitos são violados, faz-se necessário que essa proteção possa ocorrer através de um arcabouço em situação de fuga, o DIR, o que demonstra a intrínseca relação entre tais vertentes do Direito Internacional. Além disso, a dita definição clássica de refugiado também carrega um vínculo estreito com os direitos humanos, pois ao abarcar perseguições motivadas por razões políticas, religiosas, raciais, por nacionalidade ou por pertencimento a grupo social, esta se ampara em alguns direitos elementares do DIDH. Quando olhamos especificamente para a GGVDH, também é possível perceber que a mesma surge em uma construção estreita de diálogo com os direitos humanos.

### 1.3.

## O Arcabouço Jurídico do Direito Internacional dos Refugiados



A construção da legislação dos Direitos dos Refugiados<sup>26</sup> se deu em consonância às conjunturas vividas pelo mundo ao longo dos anos. Apesar do asilo já ser prática antiga motivada pela proteção do indivíduo e pelos direitos humanos, este se tornou regional e acaba por ter um desenvolvimento diferente do instituto do refúgio, que viria a se distinguir do primeiro através da criação de um Estatuto próprio. Por isso, faz-se necessário particularizar os dois conceitos, entendendo que o refúgio está contido no arcabouço maior do asilo, mas que o próprio asilo em si, especifica-se em outras vertentes, como apresentado abaixo de maneira breve.

Como apontado por Liliana Jubilut, a concessão de asilo já era uma prática comum encontrada na antiguidade clássica, e um dos seus objetivos era que o Estado de acolhida concedesse proteção às pessoas perseguidas por seus Estados de origem. Posteriormente, o asilo veio a ser positivado, abrangendo o diplomático, o territorial e o refúgio. No primeiro caso, pode ser concedido em embaixadas de países, mesmo fora do território nacional – que é a prerrogativa do segundo caso. Já o refúgio assemelha-se com os propósitos do asilo, porém, dispõe de um processo para reconhecimento do refugiado, onde são analisados os aspectos do pedido de acordo com os motivos elencados na legislação. Possui órgão internacional que o regula, auxilia e fiscaliza, sendo previstas obrigações internacionais para o Estado receptor daqueles indivíduos<sup>27</sup> (BARRETO, 2006; JUBILUT, 2007, pp. 35-50).

O asilo conta com reconhecimento por aspecto político, é discricionária de do Estado a sua concessão que não está sujeita a nenhuma organização internacional. Atualmente, se faz mais presente na América Latina, com diversas Convenções e Tratados feitos na região ao longo dos anos para a sua positivação<sup>28</sup>. No

---

<sup>26</sup> Atualmente, existe uma corrente relativamente nova que explora o conceito de Direito Internacional de Migração, questionando os limites entre o refugiado e o migrante. Este trabalho não se apoiará nesta linha, porém, para maiores estudos, ver “International Migration Law” de Vincent Chetail (2019).

<sup>27</sup> Os pormenores do instituto do refúgio serão mais bem explorados na próxima seção deste trabalho, quando da apresentação do seu Estatuto e demais documentos.

<sup>28</sup> Segundo Luiz Barreto, o asilo se constitui na América Latina primeiramente pelo Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu em 1889. Diversos outros Tratados e Convenções o sucederam na região, a saber: Convenção sobre Asilo, VI Conferência Pan-Americana de Havana (1928); Convenção sobre Asilo Político, VII Conferência Internacional Americana de Montevideu

asilo, a perseguição deve ser efetivada, divergindo do fundado temor de perseguição, necessário para o reconhecimento do refúgio<sup>29</sup> (BARRETO, 2006; JUBILUT, 2007, pp. 35-50; CUNHA; ALMEIDA, 2008, pp. 423-425). Fazendo menção ao Brasil, este ratificou a Convenção sobre Asilo Diplomático e Convenção sobre Asilo Territorial ocorrida em 1954, na X Conferência Interamericana de Caracas, Venezuela. Além disso, era previsto no Estatuto do Estrangeiro<sup>30</sup> (Lei nº 6815/1980) a condição de asilado político<sup>31</sup>. A própria Constituição Federal de 1988 versa também sobre o asilo político<sup>32</sup>, o que demonstra o comprometimento do país com essa proteção (CUNHA; ALMEIDA, 2008, pp. 423-426).

Em se tratando especificamente do refúgio, este pode ser entendido também como um campo politizado, uma vez que a fuga caracteriza-se por transformações sociais e políticas que acabam por transbordar de forma a impactar também o sistema internacional. Daí a necessidade de lidar com estes fluxos, suas causas e consequências de modo conjunto, e, assim, desenvolver um arcabouço protetivo para essa demanda (HADDAD, 2008, pp. 1-2).

Portanto, mesmo tendo algumas diferenças entre si, é possível estabelecer diálogo e enxergar semelhanças entre o asilo e o refúgio, pois ambos têm em sua essência a proteção de indivíduos em situação de perseguição, seja ela passível de acontecer, ou já efetivada. Esclarecer os conceitos acima é necessário para locali-

---

(1933); Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideu (1939) e Convenção sobre Asilo Diplomático e Convenção sobre Asilo Territorial, X Conferência Interamericana de Caracas (1954) (BARRETO, L. 2006).

<sup>29</sup> Os pormenores do instituto do refúgio serão mais bem explorados na próxima seção deste trabalho, quando da apresentação do seu Estatuto e demais documentos.

<sup>30</sup> Posteriormente revogado pela Lei nº 13445/2017, a Lei de Migração.

<sup>31</sup> “Art. 28. O estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe forem impostos pelo Direito Internacional, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o Governo brasileiro lhe fixar.

Art. 29. O asilado não poderá sair do País sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará na renúncia ao asilo e impedirá o reingresso nessa condição.” (BRASIL, 1980).

<sup>32</sup> “Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...)

X – Concessão de asilo político.” (BRASIL, 1988).

zar este estudo dentro da proteção internacional. Assim, seguindo com o enfoque deste trabalho, aborda-se, na próxima sessão, o componente histórico da construção do instituto do refúgio de forma internacional, trazendo também, de maneira mais explicada, as suas características particulares.

### 1.3.1.

#### **Desdobramentos Históricos do Refúgio: Da Primeira Guerra Mundial ao Pós-Segunda Guerra Mundial**

O refúgio tem suas primeiras delimitações no século XX com a Liga das Nações, criada após a Primeira Guerra Mundial em 1919. Esta será instrumento para começar a delinear seu embasamento jurídico. Devido a Revolução Russa de 1917 e seus desdobramentos, os russos passam a figurar como grande fluxo de refugiados, estimando-se que tenham sido entre 1,5 e 2 milhões (ANDRADE, 1999, p. 77). Em 01 de novembro de 1921, a Liga cria um Alto Comissariado para Refugiados Russos, demanda esta feita em Conferência com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, diante da dificuldade em repatriar estes indivíduos. Dentre as atribuições do Alto Comissariado estavam o reassentamento, definição jurídica como refugiados e auxílios como emprego e assistências que eram realizados em parceria com entidades filantrópicas. Fazia-se necessária, também, a identificação desses indivíduos, uma vez que figuravam, naquele momento, como apátridas. Com isso, em 1922, através do “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos”, estes indivíduos receberam o chamado passaporte Nansen, em alusão ao Alto Comissário da organização (ANDRADE, 1999, p. 78).

Posteriormente, em 1926, o Alto Comissariado seria estendido também para refugiados armênios através do “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios”. Com este documento definem-se como refugiados os russos e armênios que não tenham a proteção da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas ou da República Turca, respectivamente, e que não possuam outra nacionalidade<sup>33</sup>. É importante notar que foi delimitado,

---

<sup>33</sup> De acordo com a letra do ajuste de 1926 são definidos como refugiados:

de maneira separada, quem seriam os refugiados e esta definição também foi desenhada de modo a atrelar-se o componente territorial. Repara-se também que, num primeiro momento, a definição funciona de maneira prática ao determinar quem teria direito a um documento de identificação, entendendo-se o mesmo como forma de proteção. Somente em posterior Conferência<sup>34</sup> realizada pelo Alto Comissariado para os Refugiados Russos, a qual, alguns autores entendem que é um evento de importância para o refúgio, será discutido de maneira completa a questão jurídica do mesmo. Os ajustes e o acordo derivados desse encontro trarão significativos frutos. (ANDRADE, 1999, pp. 79-82). Além dos armênios, os turcos, assírios, assírios-caldeus e assimilados (sírios ou curdos) são inclusos como refugiados no ano de 1928 com o “Ajuste Relativo à Extensão a Outras Categorias de Refugiados de Certas Medidas Tomadas em Favor dos Refugiados Russos e Armênios” (CUNHA; ALMEIDA, 2008, pp. 432-433). Outra resolução a se destacar é o “Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios”. No seu 7º item estabelecia que os países não deveriam proceder com a expulsão de russos e armênios refugiados caso não houvesse garantias de estadia legal no país fronteiriço. Apesar de ainda incipiente, este item se mostra como um início do que viria a ser consolidado como *non-refoulement* (não-devolução), sendo essencial na trajetória do Direito Internacional dos Refugiados. (ANDRADE, 1999, pp. 82-83).

O Alto Comissariado para Refugiados Russos encerrou suas atividades em 31 de março de 1931 após 10 anos de funcionamento, conforme havia sido estipulado quando da sua criação. O mesmo foi substituído pelo Escritório Internacional Nansen para os Refugiados, uma vez que se entendeu que era preciso continuar com essa assistência num cálculo de, pelo menos, mais 10 anos. Começou a ope-

---

“Russos: toda pessoa de origem russa que não goze, ou que não mais goze, da proteção do governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

Armênios: toda pessoa de origem armênia, preteritamente cidadã do Império Otomano, que não goze, ou que não mais goze, da proteção do governo da República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade” (PIOVESAN, 2008, pp. 432).

<sup>34</sup> Conferência Intergovernamental Relativa aos Refugiados Russos e Armênios, realizada em Genebra pelo Alto Comissariado para os Russos em 30 de junho de 1928. Desta Conferência resultaram o “Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios”, o “Ajuste Relativo à Extensão a outras Categorias de Refugiados de Certas Medidas Tomadas em Favor dos Refugiados Russos e Armênios” e o “Acordo Relativo às Funções dos Representantes do Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações”. (ANDRADE, 1999, pp. 82-86).

rar em 01 de abril de 1931 e apesar de ser concebido como um órgão autônomo à Liga das Nações ainda precisava de sua aprovação para agir. Delegado para o mesmo o trato com a questão humanitária, na prática, passou a também lidar com a questão jurídica e de proteção legal que havia ficado a cargo do Secretariado da Liga das Nações. Porém, devido à dificuldade em manter essa proteção, organizou-se uma Conferência Intergovernamental em 1933, na qual foi proposta a “Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados” (ANDRADE, 1999, pp. 86-89).

A Convenção retoma os ajustes feitos anteriormente em favor de refugiados russos, armênios e assimilados, mas sem fazer grandes avanços na extensão dessa definição<sup>35</sup>. Porém, a Convenção aborda temas significativos que não eram encontrados em documentos anteriores e, com isso, começa a delinear uma base importante que servirá de exemplo para o ordenamento jurídico do refúgio. Em seus 23 artigos, a Convenção tratará: da questão administrativa, como a entrada e saída de refugiados do território nacional; questões jurídicas, como a existência de direitos iguais aos nacionais e acesso à justiça e assistência legal. Também versa sobre questões trabalhistas, com o abrandamento de leis de proteção ao trabalhador nacional em favor dos refugiados, chegando a estabelecer a suspensão em casos especiais. Outros pontos a serem considerados são os regimes fiscais, os tratamentos igualitários aos nacionais na educação, o acesso à terapêutica de saúde e de associações para assistência. Contudo, fundamentalmente, o artigo de maior importância é o 3º, pois desenvolve o conceito de non-refoulement<sup>36</sup>. Neste

<sup>35</sup> De acordo com o artigo 1º da Convenção de 1933: “A presente Convenção é aplicável aos refugiados russos, armênios e assimilados, como definido pelo Ajuste de 12 de maio de 1926 e 30 de junho de 1928, sujeito a tais modificações ou amplificações que cada parte contratante possa introduzir nessa definição no momento de assinatura ou adesão.” (CONVENÇÃO DE 28 DE OUTUBRO DE 1933 RELATIVA AO ESTATUTO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS, tradução nossa).

<sup>36</sup> O artigo 3º da Convenção de 1933 relata que: “Cada parte contratante compromete-se a não remover ou manter fora de seu território por aplicação de medidas policiais, como expulsão ou não admissão na fronteira (devolução), refugiados que tenham sido autorizados a lá residir regularmente, a menos que as medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou de ordem pública.

Em qualquer caso, compromete-se a não negar a entrada de refugiados nas fronteiras de seus países de origem.

Reserva-se o direito de aplicar medidas internas que julgar necessárias para refugiados que, tendo sido expulsos por razões de segurança nacional ou ordem pública, estão incapacitados de deixar o

existe um comprometimento dos Estados em não devolver ou não expulsar refugiados de seus territórios, bem como desaprova a não admissão dos mesmos em suas fronteiras, salvo por razões de ordem pública ou segurança nacional. Apesar da sua importância para a área do refúgio ao dar o pontapé inicial no intuito de delinear suas bases jurídicas, a Convenção teve somente 8 ratificações de Estados<sup>37</sup> (ANDRADE, 1999, pp. 86-92; GOODWIN-GILL, 2014).

Com a ascensão de Adolf Hitler e o crescimento de hostilidades e medidas contra judeus e outros grupos, como ciganos e homossexuais – que viria a culminar em políticas de extermínio destes – houve necessidade de medidas protetivas. A partir dessa demanda, foi criado o Alto Comissariado para Refugiados (Judeus e Outros) Provenientes da Alemanha em 26 de outubro de 1933. Este Comissariado estava atrelado à Liga das Nações, que mantinha compromisso com o governo alemão, o que poderia comprometer sua independência no auxílio a esses refugiados. Por isso, a conquista de autonomia, através do comando do Conselho Administrativo do Alto Comissariado e das contribuições privadas para o mesmo, foi essencial para manter seu trabalho. Entretanto, após a saída da Alemanha da Liga das Nações e o retorno do Alto Comissariado para a mesma, houve incremento na atuação política e jurídica, sendo possível desenvolver o “Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha” em 1936<sup>38</sup> (ANDRADE, 1999).

Já em 1938, durante a Conferência Intergovernamental da Liga das Nações, foi idealizada uma “Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha”<sup>39</sup>. Esta Convenção apresenta alguns aspectos relevantes que

---

território por não terem recebido, por seu pedido ou através da intervenção de instituições que lidam com os mesmos, os vistos e as autorizações necessárias que os permite prosseguir para outro país”. (CONVENÇÃO DE 28 DE OUTUBRO DE 1933 RELATIVA AO ESTATUTO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS, tradução nossa).

<sup>37</sup> Foram estes: Bélgica, Bulgária, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Noruega e Tchecoslováquia.

<sup>38</sup> De acordo com seu artigo 1º: “Para o propósito do presente Ajuste, o termo refugiado proveniente da Alemanha deve ser aplicado a qualquer pessoa que habitava aquele país, que não possui nenhuma outra nacionalidade além da nacionalidade alemã e a cujo respeito foi estabelecido que de direito ou de fato não há o gozo da proteção do governo do Reich.” (ANDRADE, 1999, p. 95).

<sup>39</sup> Em seu artigo 1º: 1. “Para os propósitos da presente convenção, o termo “refugiado proveniente da Alemanha” deve ser aplicado a:

a distinguem das Convenções ou Ajustes anteriores. Quando comparamos com o Ajuste feito dois anos antes, percebe-se a existência da menção aos apátridas, tendo estes que comprovar que não possuem proteção no território alemão. Da mesma forma, passa-se a diferenciar aqueles que deixaram a Alemanha por questões de perseguição daqueles que a deixaram por questões econômicas – excluindo os últimos da proteção do refúgio e assim, delimitando uma cláusula de exclusão. Isso demonstra uma mudança na letra jurídica para estabelecer o reconhecimento, uma vez que os Ajustes e Convenções aqui antes expostos não abordavam essa diferenciação (ANDRADE, 1999).

Mas, tanto a necessidade de comprovação da não proteção no caso da apátridia como a distinção entre perseguição e razões econômicas demonstra uma mudança de paradigma importante na construção jurídica do refúgio. A cláusula de exclusão existente na Convenção de 1938 não só apresenta um novo paradigma ao apontar essa restrição como também estipula as bases para o que futuramente seria encontrado na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Ao detalhar que aqueles que saíam do país por razões que não tenham correlação com a perseguição realizada pelo governo alemão devem ser excluídos do status de refúgio, a Convenção acaba por demarcar como refugiados aqueles que sofreram essa perseguição e não possuem a proteção estatal. Ou seja, as razões para o refúgio e o fundado temor de perseguição que viriam a ser parte fundamental da Convenção de 1951 e da definição de refugiado conservam conexão com a letra da Convenção de 1938<sup>40</sup> (ANDRADE, 1999).

O Alto Comissariado desenvolveu suas atividades em paralelo com o Escritório Internacional Nansen e ambos tiveram o encerramento de suas atividades em 31 de dezembro de 1938. Porém, antes disso, em maio de 1938, o Alto Comis-

- 
- (a) Pessoas que possuam ou que possuíram nacionalidade alemã e que comprovadamente não gozem, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão;
  - (b) Apátridas não vislumbrados por convenções e acordos pretéritos, que partiram do território alemão depois de lá terem se estabelecido, e que comprovadamente não gozem, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão.

2. Pessoas que partiram da Alemanha por razões de pura conveniência pessoal não estão incluídas nesta definição.” (ANDRADE, 1999, p. 96).

<sup>40</sup> Os pormenores do instituto do refúgio serão mais bem explorados na próxima seção deste trabalho, quando da apresentação do seu Estatuto e demais documentos.

sariado estendeu seu mandato para refugiados austríacos em virtude da expansão nazista. É também nesse ano que se finda o período de reconhecimento coletivo e se inicia o período de identificação individualizada, ou seja, o status de refugiado não é mais abrangente a todos pertencentes à determinada nacionalidade ou vivência em um território nacional, passando a contar com requisitos específicos e individuais para seu reconhecimento. Esse novo paradigma irá reger o entendimento do processo de confirmação do status de refugiado até os dias atuais – salvo, em parte, pela proteção prevista na definição ampliada de refúgio. Inclusive, poderíamos entender essa primeira fase como base inicial para o reconhecimento coletivo que viria a ser mais bem delineado quando da criação desse conceito na década de 1980.

Em 1º de janeiro de 1939 começaria a funcionar o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, instituído em Assembleia da Liga das Nações ocorrida em setembro do ano anterior. Este viria a substituir as duas organizações tratadas acima, bem como seria encarregado dos refugiados provenientes das mesmas. Suas funções seriam similares às organizações precedentes, como a proteção jurídica e política aos refugiados, auxílio a governos e organizações privadas para assessorar os refugiados e inspeção da aplicação dos dispositivos jurídicos do refúgio. Nesse mesmo ano, a proteção aos austríacos foi mais bem definida no Protocolo Adicional ao Ajuste Provisório e à Convenção, assinados em Genebra a 4 de julho de 1936 e 10 de fevereiro de 1938, respectivamente, relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha<sup>41</sup>. O mesmo contou somente com 3 assinaturas: Reino Unido, Dinamarca e França (ANDRADE, 1999).

Já em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados demonstrava limitações na sua atuação, vin-

---

<sup>41</sup> No seu artigo 1º:

1. “A expressão ‘refugiados provenientes da Alemanha’ no artigo 1º do Ajuste e no artigo 1º da Convenção inclui (a) as pessoas que, havendo possuído a nacionalidade austríaca e não possuindo nenhuma outra nacionalidade que a nacionalidade alemã, comprovadamente não gozem, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão, e (b) os apátridas, não incluídos por nenhuma Convenção ou ajustes anteriores, que tenham partido do território que previamente constituía a Áustria depois de serem aí se estabelecido, e que comprovadamente não gozem, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão.
2. Pessoas que partam dos territórios que previamente constituíram a Áustria por razões de conveniência puramente pessoal não estão incluídas nesta definição.” (ANDRADE, 1999, p. 101).



do, posteriormente, a encerrar suas atividades em 31 de dezembro de 1946. Começou a ser pensada a atualização do regime de refúgio da época, tanto visando o auxílio mais imediato por conta da guerra, como elaborando um auxílio para o período tanto posterior ao conflito como de paz.

Porém, antes mesmo da instauração do Alto Comissariado em 1939 já ocorriam discussões em paralelo, visto que a Liga das Nações vinha perdendo força no cenário internacional. Já em julho de 1938 realizou-se uma conferência em Évian-les-Bain, na França, convocada pelos Estados Unidos a fim de pensar um auxílio para os afetados pelo nazismo. Essa conferência viria a resultar no Comitê Intergovernamental para os Refugiados<sup>42</sup>. Além disso, segundo a Resolução<sup>43</sup> adotada naquele encontro, a definição de refúgio passou a contar com motivos mais especificados de perseguição, como religião, raça e opinião política, apresentando-se, assim, a cláusula de inclusão, o que não só configura como uma novidade positiva dentro do ordenamento jurídico delineado até então, como também influenciará a definição de refúgio mais atual. Porém, ao fazer alusão específica à Alemanha, a definição ainda não contempla outras circunstâncias para o refúgio.

Em abril de 1943, outra Conferência foi estabelecida, desta vez em Bermudas. Esta teve grande importância, pois viriam a se aproximar ainda mais da futura Convenção de 1951. Os representantes lá reunidos decidiram por estender a proteção ao alargarem a definição de refugiado, reconhecendo não só os diretamente afetados pelas políticas alemãs, como também todos que precisasse fugir por conta de sua raça, opinião política ou religião em decorrência dos eventos ocorridos na Europa, no caso, a guerra (ANDRADE, 1999; GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007). Apesar de essa expansão ser um ponto positivo, a mesma ainda se restringia territorialmente ao continente europeu, uma característica que perduraria na futura Convenção de 1951 através da limitação geográfica e temporal – e que só cairia por terra quando da feitura do Protocolo Adicional de 1967. Ao

---

<sup>42</sup> Contaria, inclusive com a participação do Brasil nas discussões – o qual teria, juntamente com outros países, o cargo de vice-diretor.

<sup>43</sup> Em sua 1ª recomendação: “(a) Que as pessoas que se encontram no âmbito de atividade do Comitê Intergovernamental devem ser (1) pessoas que ainda não partiram de seu país de origem – Alemanha (incluindo Áustria) -, mas que devem emigrar em razão de suas opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial, e (2) pessoas definidas no item (1) que já partiram de seu país de origem e que ainda não se estabeleceram permanentemente alhures.” (ANDRADE, 1999, p. 104).

manter essas limitações, a Convenção de 1951 espelhava não só as definições anteriores, como também o entendimento de que a questão do refúgio era passageira e pontual.

Em 30 de junho de 1947, o Comitê Intergovernamental para os Refugiados viria a ser encerrado. Nesse ínterim, também chegava ao fim outra organização que teria um período de vida relativamente curto. A Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução (UNRRA) foi idealizada em 25 de junho de 1943. Esta visava auxiliar os refugiados e tinha caráter temporário e expectativa de ação no curto prazo. Vale a pena destacar que o reconhecimento da condição deveria ser feita após comprovada a perseguição, seja ela por raça, religião ou atividades em favor das Nações Unidas – excluindo-se dessa exigência de comprovação os diretamente afetados pelo regime nazista. Dessa forma, a avaliação dos casos procederia de forma individualizada, indo contra os métodos coletivos de reconhecimento até então utilizados. A organização repatriou entre 7 e 8 milhões de deslocados. Com o chamado 1 milhão restante (refugiados que não desejavam retornar a seus países de origem) dar-se-ia início ao mandato de uma nova organização para solucionar essa questão, uma vez que, como dito, também viriam a se encerrar a UNRRA e o Comitê Intergovernamental. Foi assim que se iniciaram os preparativos para o estabelecimento da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), caracterizando-se por ser aquela que viria a preceder a existência do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (ANDRADE, 1999; GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007).

Logo após a criação da ONU, sua primeira Assembleia Geral, em 1946, lidou, também, com a preocupação dos refugiados e dos deslocados internos. Após instaurar um Comitê para a questão e encarregar o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) de analisar o relatório que viria a ser elaborado, decide-se pela criação de uma Organização, uma vez que a temática era complexa e demandava atenção especial. A criação da OIR seria desenhada pelo ECOSOC e encaminhada para a sua aprovação na Assembleia Geral, naquele mesmo ano. O que se seguiu a essa aprovação foi o intento de agilizar o início de suas funções, com um Acordo sobre Medidas Provisórias para os refugiados e deslocados. Quando o Acordo entrou em vigor, se deu início a Comissão Preparatória que se estruturou burocraticamente e

desempenhou a função de proteção aos refugiados de diversas nacionalidades, até mesmo daquelas externas à Europa, como os chineses. Todo esse processo foi rápido, porém, a entrada em vigor da Constituição ainda demoraria, ocorrendo somente em 20 de agosto de 1948. O número de países membro foi reduzido, nunca tendo passado de 18, o que comprometeu a sua universalidade. Todavia, seu orçamento, funcionários e veículos para transporte de refugiados e deslocados eram volumosos. (ANDRADE, 2005, pp. 61-67).

### 1.3.2.

#### **A Consolidação da Proteção ao Refugiado no Sistema ONU: O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)**

Com o fim da OIR em 1952, era preciso dar continuidade para a questão do refúgio. Dessa forma, foi desenhado o ACNUR, que tinha em seu estatuto<sup>44</sup> muitos dos elementos que seriam característicos da futura Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. O documento clamava aos Estados sua cooperação com o Alto Comissariado, onde deveriam aderir às convenções que versassem sobre a temática e implementá-las, recebendo refugiados em seu território e auxiliando também com integração e documentos. Basicamente, em seu primeiro artigo trata de sua função primordial: a de prover tanto proteção internacional aos refugiados quanto assistência aos países, de forma a buscar soluções permanentes<sup>45</sup>. Para tal função, o estatuto define os termos nos quais alguém seja considerado refugiado. Esses termos remontam a todos os indivíduos já reconhecidos em dispositivos internacionais anteriores sobre o tema e, também, aqueles provenientes dos confli-

<sup>44</sup> Através da Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de dezembro de 1950.

<sup>45</sup> “1. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.

No exercício de suas funções, especialmente se surgir alguma dificuldade - por exemplo, qualquer controvérsia relativa ao status internacional dessas pessoas - o Alto Comissariado solicitará a opinião de um Comitê consultivo em assuntos de refugiados, se tal Comitê for criado” (ACNUR, 1950).

tos da Segunda Guerra Mundial<sup>46</sup>. Salienta-se que a redação desse artigo viria a fazer parte da futura Convenção acerca do tema em 1951.

Outro ponto de destaque é a afirmação de que sua atuação será apolítica e estará em conformidade com aspectos humanitários e sociais<sup>47</sup>. Alguns autores abordam justamente os meandros políticos pelo qual o ACNUR esteve sujeito. Para Goodwin-Gill (2008), essa redação não impede que existam motivações políticas. A questão seria se as políticas de proteção estiveram ou estarão a serviço de princípios humanitários ou se utilizaram ou utilizarão os refugiados e a temática do refúgio como meros instrumentos para atingir determinadas finalidades. Tanto Goodwin-Gill (2008) como Ferris (2011) apontam para a dinâmica da Guerra Fria, onde a proteção de refugiados pelo ACNUR servia a interesses de potências ocidentais, e somente com o fim da mesma, foi possível a este buscar atuar de modo mais independente (GOODWIN-GILL, 2008, pp. 9-11; FERRIS, 2011, pp. 24-25). Apesar de serem críticas plausíveis, reforça-se a importância da construção desse arcabouço jurídico para o sistema internacional e para a própria proteção dos refugiados.

A criação do ACNUR trouxe consigo a consolidação do estatuto internacional para o refúgio através da aprovação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados em 28 de julho de 1951<sup>48</sup>. Esta seria fruto da trajetória legislativa ao

---

<sup>46</sup> “6. O mandato do Alto Comissariado deverá incluir:

A. (i) Qualquer pessoa que tenha sido considerada refugiada em aplicação dos Acordos de 12 de Maio de 1926 e de 30 de Junho de 1928, ou em aplicação das Convenções de 28 de Outubro de 1933 e de 10 de Fevereiro de 1938, do Protocolo de 14 de Setembro de 1939, ou ainda em aplicação da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

(ii) Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01 de Janeiro de 1951, e receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou quem, não possuindo uma nacionalidade e estando fora do país de residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira retornar” (ACNUR, 1950).

<sup>47</sup> “2. O trabalho do Alto Comissariado terá um carácter totalmente apolítico; será humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados” (ACNUR, 1950).

<sup>48</sup> Foi adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Sua entrada em vigor ocorreu em 22 de abril de 1954.

longo dos anos para a questão, mas não no sentido de um compilado das mesmas, e sim na influência e aprimoramento dos tópicos já tratados e com a adição de outros tantos. Logo em suas cláusulas preambulares, a Convenção consolida seu embasamento nos direitos humanos e na garantia das liberdades fundamentais, uma vez que leva em consideração tanto a Carta das Nações Unidas como a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>49</sup>. Também reforça a importância dos acordos anteriores de proteção a refugiados e roga aos Estados que reconheçam a dimensão humanitária e social inerente ao refúgio a fim de evitar embates entre os mesmos (ACNUR, 1951).

Já nas cláusulas de inclusão, a chamada Convenção de 1951 trouxe uma definição de refugiado mais aprimorada, abrangendo toda 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 consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1951).

A definição apresentada pela Convenção legitima os refugiados que foram reconhecidos ao longo dos anos pelos mais diversos instrumentos jurídicos internacionais para o refúgio. Ao mesmo tempo, consolida os termos para o reconhecimento, dando origem a definição clássica que embasa as decisões até os dias de hoje. Porém, como se observa em seu artigo subsequente:

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou

---

<sup>49</sup> Em sua primeira cláusula preambular: "Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais" (ACNUR, 1951).

b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures";

e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção (ACNUR, 1951).

Com isso, apresenta-se tanto um marco temporal como um marco geográfico no reconhecimento de refugiados. No tocante ao marco temporal, ao fazer referência específica a eventos passados (nesse caso, a Segunda Guerra Mundial), a Convenção parece apostar na inexistência de futuras situações geradoras de fluxos de refugiados. Por isso mesmo, o mandato de funcionamento do ACNUR se pautou por curtos períodos de 5 anos com possibilidade de renovação, decididos através de resoluções da Assembleia Geral. Somente em 2003<sup>50</sup> foram substituídas as renovações em favor da continuidade do ACNUR enquanto o problema do refúgio ainda precise ser resolvido.

Já no caso específico da delimitação geográfica, esta ainda contou com possibilidade de escolha, uma vez que os países poderiam incorporar a Convenção de maneira mais abrangente através da opção “Europa ou alhures”. A existência da opção geográfica também parece ter relação com aspectos políticos, uma vez que, à época, já se consolidava a dinâmica da Guerra Fria. A redação do trecho acima é passível de críticas, uma vez que não foi confeccionada de maneira a estabelecer a proteção ao refugiado de modo atemporal e ilimitado geograficamente. Os aspectos acima mencionados parecem explicar, de algum modo, essa escolha. Tal correção seria feita anos mais tarde, com a aprovação do Protocolo Adicional de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Ainda assim, considera-se ponto positivo que os motivos para perseguição (cláusulas de inclusão) tenham sido bem delimitados, algo que vinha se consolidando nas últimas décadas, mas que ainda necessitava de um instrumento jurídico internacional mais basilar.

A Convenção de 1951 também trataria da questão das cláusulas de cessação, dentre elas quando os refugiados tivessem novamente a proteção do seu país de origem ou de nacionalidade adquirida ou quando terminassem os motivos de

---

<sup>50</sup> Através da Resolução 58/153 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 22 de dezembro de 2003.

perseguição no país originário, resultando na possibilidade de retorno. Isso demonstra que o refúgio não é um status vitalício e a tendência geral é a busca por repatriação voluntária, reassentamento em outro país ou integração local. Esses termos atualmente são aspectos chave na proteção dos refugiados. Porém, a repatriação voluntária deve acompanhar outro princípio importante presente na Convenção. O *non-refoulement* garante que o refugiado não será devolvido ao seu país de origem enquanto um possível retorno ameace sua vida, ou seja, enquanto ainda possam existir motivos para o temor de perseguição<sup>51</sup>. Tal princípio é fundamental para a proteção do refugiado e figura como um dos pilares do próprio direito internacional para refugiados, em concordância, também, com os direitos humanos e, fundamentalmente, uma regra de direito consuetudinário (GOODWIN-GILL, 2014).

Outros aspectos importantes são os direitos e deveres<sup>52</sup> do próprio refugiado. Não ser discriminado, poder professar sua religião, ter direito de associação, educação pública, emprego e previdência social são alguns dos direitos tratados ao longo da Convenção. Além destes, o direito a documentação, seja de identificação ou de viagem também estão descritos. Ou seja, são abordados temas de forma a compor o direito internacional dos refugiados atrelados também aos direitos humanos, uma vez que define os patamares básicos de acesso a direitos que os Estados devem prover para os refugiados, indo além do simples reconhecimento de status.

Em complementaridade à Convenção, o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados<sup>53</sup> foi idealizado no intuito de corrigir as limitações que o primeiro instrumento trazia para a temática. Com sua confecção, caíram por terra

---

<sup>51</sup> De acordo com a Convenção: “Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes 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 da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas” (ONU, 1951).

<sup>52</sup> Como destaque: “Art. 2º - Obrigações gerais Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública” (ONU, 1951).

<sup>53</sup> Assinado em 31 de janeiro de 1967 em Nova York, entrou em vigor em 4 de outubro do mesmo ano.

as delimitações geográficas e temporais que atrelavam o refúgio à Segunda Guerra Mundial e priorizavam as fronteiras europeias. Já no seu preâmbulo, apontava essa mudança, reconhecendo que novas categorias de refugiados surgiram e que poderiam não ser validadas devido às limitações da Convenção<sup>54</sup> (ONU, 1967).

Da mesma forma, Jubilut (2007) aponta que a própria Convenção de 1951 já demonstrava a possibilidade dos Estados reconhecerem maiores direitos aos refugiados, ou seja, caso criassem regras específicas, estas poderiam ser mais favoráveis a estes, mas nunca o contrário (JUBILUT, 2007, p. 159). É relevante esta premissa, uma vez que situações adversas, como aquela que gerou a própria Declaração de Cartagena, poderiam resultar em adaptações que garantissem maiores direitos sem entrar em conflito com o previsto na Convenção de 1951.

### 1.3.3.

#### **Definições Ampliadas: A Convenção da Organização da Unidade Africana, a Declaração de Cartagena e seus Processos Revisionais**

---

<sup>54</sup> “Os Estados Partes no presente Protocolo,

*Considerando* que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951,

*Considerando* que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção,

*Considerando* que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto,

*Convencionaram* o seguinte:

#### **ARTIGO 1**

##### **Disposições Gerais**

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

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

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea “a” do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção” (ONU, 1967).



Na continuação do desenvolvimento de dispositivos legais para o refúgio, em 10 de setembro de 1969 temos importante proposição: a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos do problema dos refugiados na África. Esse documento inaugura uma nova fase na proteção dos refugiados e, conseqüentemente, no próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos (*lato sensu*). Isso ocorre porque a Convenção introduz com seus artigos o entendimento de uma definição de refúgio ampliada, onde uma análise abrangente da situação do país em termos de violação de direitos humanos é empreendida para avaliar o reconhecimento do status, ao invés do enfoque individual clássico observado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 (ALMEIDA, 2000; ARBOLEDA, 2001).

Devido aos acontecimentos no continente africano acerca da descolonização e lutas internas, o fluxo de refugiados teve aumento expressivo na época, levando ao desenvolvimento da Convenção. Alguns eventos marcantes, como as independências da Argélia e Guiné ocorreram nos últimos anos da década de 1950 e diversos outros movimentos de independência colonial se seguiram também pela África Subsaariana. Já em meados da década de 1960, foi a vez das, então, colônias portuguesas reivindicarem sua autonomia. O ACNUR havia se instalado na região para fornecer auxílio, uma vez que esses episódios produziram fluxos de refugiados, principalmente, em outros países vizinhos, como resultado da instabilidade vivida (ALMEIDA, 2000). Tudo isso culminou na confecção da Convenção, no intuito de discutir coletivamente entre os membros as possíveis soluções para esse tema.

Já no primeiro artigo, primeiro parágrafo, a Convenção leva em conta a definição clássica de refúgio estipulada pela Convenção de 1951 e Protocolo de 1967. Porém, no segundo parágrafo, a definição ampliada é apresentada:

O termo “refugiado” deve também ser aplicado para toda pessoa que, devido à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública, tanto em parte como na totalidade de seu país de origem ou de nacionalidade é obrigada a deixar seu lugar de residência habitual para procurar refúgio em outro local fora do seu país de origem ou nacionalidade. (CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO AFRICANA, 1969, tradução nossa).

Nessa mesma esteira, a Declaração de Cartagena<sup>55</sup>, adotada em 1984 na cidade homônima, viria a se inspirar no dispositivo anterior. Devido às instabilidades que a América Central enfrentava à época, produzindo grande número de refugiados, o consenso que se chegou foi pela ampliação da sua definição. Desde a década de 1960 os conflitos na região foram se intensificando, principalmente na Nicarágua, El Salvador e Guatemala. Segundo o ACNUR (2000), animosidades relacionadas à desigualdade social e reforma agrária já causavam confrontos violentos, o que viria a se incorporar nas próprias disputas da Guerra Fria. Nesse contexto, os Estados Unidos apoiaram diversos regimes que governavam a região para deter a chegada do comunismo. Nas décadas seguintes, os conflitos armados nesses países foram frequentes, gerando um fluxo de refugiados a ser absorvido por outros países, em grande parte, vizinhos<sup>56</sup> (ACNUR, 2000, pp. 121-124).

A Declaração fazia alusão às instituições e reuniões anteriores que também tratavam da proteção, como as recomendações do Colóquio sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina, realizado em 1981 no México<sup>57</sup> e à atuação do ACNUR na América Central, México e Panamá de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Chega também a citar a Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central, incluindo recomendações

---

<sup>55</sup> Esta seria fruto do “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, ocorrido em Cartagena, Colômbia, no período de 19 a 22 de novembro de 1984.

<sup>56</sup> Segundo o ACNUR (2000), esses fluxos de refugiados, quando não se tornavam deslocados internos, fugiam para países como Honduras, México, Costa Rica, Belize e Panamá, ou para o Canadá e os Estados Unidos. Vale ressaltar que por questões políticas, o reconhecimento do refúgio e sua proteção não foram práticas muito adotadas por este último para esses indivíduos, contando inclusive com deportações. Porém, nos demais países da América Central e o México, o reconhecimento do refúgio também não foi amplamente aplicado, apesar de Honduras e México concentrarem grande parte dos refugiados reconhecidos. (ACNUR, 2000, pp. 124-125).

<sup>57</sup> Acerca desse evento, sua realização se deu para discussão da situação de grande deslocamento de refugiados na América Central. Em suas conclusões, ressaltou que os preceitos do direito internacional dos refugiados não conseguiam responder à altura as demandas relacionadas ao refúgio na região. Esse colóquio proporia, então, uma definição mais ampliada de refugiado, lembrando o exposto na própria Convenção da Organização da Unidade Africana (ARBOLEDA, 2001). De acordo com a conclusão nº 4 do documento em questão: “4. É necessário estender na América Latina a proteção que os instrumentos universais e interamericanos outorgam a refugiados e asilados, a todas aquelas pessoas que fogem de seu país por causa de agressão, ocupação ou dominação estrangeira, violação massiva dos direitos humanos, ou acontecimentos que alterem seriamente a ordem pública, em toda a parte do território do país de origem.” (COLÓQUIO SOBRE ASILO E PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA, 1981, tradução nossa).

presentes na mesma, como a observação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, o respeito ao princípio de *non-refoulement* e o respeito à repatriação, onde esta deveria ser voluntária e contar com a cooperação entre o Estado de origem, de recepção e o Alto Comissariado (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

Mas o maior destaque, sem dúvidas, fica com a definição ampliada de refúgio proposta pela mesma. A Declaração se apoia num entendimento mais abrangente sobre o que é uma pessoa refugiada e propõe a sua adoção como complementaridade à Convenção e ao Protocolo de forma regional para a América Latina. Essa definição acaba por ser uma tentativa de expandir a proteção aos indivíduos que dela necessitem. Ressaltando também a contribuição da Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1969 e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em favor dos refugiados, a Declaração preocupa-se com a temática dos direitos humanos no contexto do refúgio, visando inclusive aprofundá-lo sem desconsiderar os documentos predecessores. De acordo com sua terceira seção e terceira conclusão:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

Em sua letra fica clara a inspiração na definição ampliada de refúgio feita anos antes pela OUA (1969), com influências também do próprio Colóquio sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina (1981). Outro trecho da Declaração se mostra essencial, no sentido de lembrar que o reconhecimento do refúgio deve ser apolítico e entendido como tal pelos países de origem:

Quarta - Ratificar a natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado e sublinhar a importância do princípio internacionalmente aceite segundo o qual nada poderá

ser interpretado como um ato inamistoso contra o país de origem dos refugiados (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

Ou seja, as decisões feitas pelos países em seus processos internos de reconhecimento devem ter motivações humanitárias, colocando a proteção do refugiado acima de possíveis desavenças políticas. Esse entendimento já constava no próprio Estatuto do ACNUR - como já apresentado neste trabalho - o que demonstra que a Declaração de Cartagena reitera os parâmetros basilares dos dispositivos de proteção. Assim, a Declaração viria a se tornar um instrumento regional de proteção, na expectativa que cada país adotasse, em sua legislação interna acerca do refúgio, esse complemento.

Além da Declaração, vale também mencionar a Conferência Internacional Sobre Refugiados Centro Americanos (CIREFCA) que ocorreu de 29 a 31 de maio de 1989 na Cidade da Guatemala e teve como resultado um documento que abordava os critérios para proteção dos afetados pelas animosidades da região. Batizado como Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro Americanos na América Latina, este buscou avaliar os avanços feitos na região a fim de fomentar o cumprimento e a divulgação dos mesmos. Um dos seus respaldos estava na Declaração de Cartagena e sua definição ampliada, e ao demonstrar sua importância para o refúgio, também veio a ser considerado um documento de referência, inclusive sendo citado nos processos revisionais que se seguiriam (ARBOLEDA, 2001; CIREFCA, 1989).

Em termos comparativos, tanto a Declaração de Cartagena como a Convenção da Organização da Unidade Africana trazem novas perspectivas para a definição clássica de refúgio. Ambas procuraram responder de forma pragmática aos acontecimentos de suas respectivas regiões (ARBOLEDA, 2001, p. 91). Mas como o próprio autor aponta, a Declaração de Cartagena possui termos ainda mais alargados para definir o refugiado<sup>58</sup>. Ainda assim, nos dois instrumentos, a definição alargada não necessita, obrigatoriamente, da comprovação de fundado temor de perseguição individualizada para o reconhecimento do refúgio. Nesse sentido,

---

<sup>58</sup> Segundo o autor: “Deve-se ressaltar que as frases transcendentais como ‘violência generalizada’, ‘conflito interno’ e ‘violações massivas dos direitos humanos’, constituem a linguagem mais expansiva utilizada até agora para definir o refugiado. Esta linguagem vai consideravelmente além da terminologia utilizada na Convenção da OUA.” (ARBOLEDA, 2001, p. 87, tradução nossa).

a conjuntura geral do país de origem ou residência habitual é fator determinante e suficiente para a constatação da condição. Como aponta Jubilut e Madureira (2014) em relação à Declaração de Cartagena, mesmo essa se baseando na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, o reconhecimento do status pode ocorrer de maneira objetiva através da constatação de violações de direitos humanos observadas no país de origem e, caso o indivíduo não incorra em nenhuma cláusula de exclusão (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, pp. 20).

A Declaração de Cartagena também contou com diversos processos revisionais, sempre a cada 10 anos de sua assinatura, marcando assim, um exercício de análise das medidas propostas e seus resultados a fim de discutir novas necessidades e atualizações para continuar aprimorando a proteção dos refugiados. Cabe ressaltar que o intuito dos colóquios não era alterar o conceito inicial, mas funcionar como material complementar, reforçando a definição ampliada e pensando a prática de acordo com os acontecimentos da atualidade. Nesse processo, ocorreram três encontros, celebrando um total de 30 anos da data de assinatura. Seguindo a tradição, o próximo colóquio deve ocorrer em 2024. Em todos esses encontros a relevância daquilo que a Declaração propunha sempre foi exaltada.

Sua primeira revisão ocorreu entre os dias 5 e 7 de dezembro de 1994 em São José, Costa Rica, dando origem a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. É preciso assinalar que o memorial do encontro demonstra que durante o Colóquio foram tratados diversos temas caros ao refúgio e aos direitos humanos, como a aproximação entre as vertentes do direito internacional, *non refoulement*, repatriação e deslocados internos. Também tratou de análises históricas sobre a Declaração de Cartagena e sua importância para o Direito Internacional dos Refugiados na América Latina (IIDH-ACNUR, 1995). Já no texto da Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, o enfoque dado foi para a questão do deslocamento interno. Ainda assim, diversas conclusões e recomendações foram feitas no tocante ao refúgio, como a importância da Declaração de Cartagena para novos desafios nesse âmbito que venham a se apresentar na América Latina e seu caráter humanitário que transcende a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 na proteção aos refugiados (DECLARAÇÃO DE SÃO JOSÉ, 1994).

Dez anos depois ocorreria outro Colóquio, desta vez na Cidade do México nos dias 15 e 16 de novembro de 2004. O memorial do encontro reúne as recomendações e conclusões de diversas reuniões precedentes realizadas em diversos países da América Latina a fim de preparar as discussões para o evento final. Somado a isso, documentos de especialistas também foram adicionados aos debates. Tudo culminaria na Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (ACNUR, 2005). A Declaração em questão traria preocupação com as soluções duradouras, tratando principalmente do reassentamento, com propostas como o Programa Regional de “Reassentamento Solidário”<sup>59</sup> e integração local, com o Programa “Cidades Solidárias”. Além dessas iniciativas, também houve enfoque em formações acerca da proteção aos refugiados e observância dos direitos humanos, fortalecimento das Comissões Nacionais de Refugiados e das redes nacionais e regionais de proteção. Essas iniciativas tinham como público alvo os agentes públicos, a sociedade civil e também a academia (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004).

Entre a segunda e a terceira revisão (sem relação direta com os debates desenvolvidos a partir de Cartagena), ocorreu outro encontro relevante no tocante à proteção de refugiados. Em 2010, a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano, adotada na cidade homônima no dia 11 de novembro, comemorou os 60 anos de existência do ACNUR. Dentre suas resoluções, lembrou a importância deste, reforçou os avanços obtidos com a Declaração de Cartagena e reuniões subsequentes e reiterou a fundamental observância dos direitos humanos dos refugiados, tais como o princípio de *non-refoulement*. Em seu preâmbulo, também reiterou o direito à nacionalidade e o direito de buscar e receber refúgio, em alusão tanto à DUDH de 1948 como à Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969. A Declaração também enfatizou a necessidade de continuação das propostas feitas na Declaração e Plano de Ação do México, bem como fortaleceu a recomendação para a adesão e incorporação interna pelos Estados dos mecanismos internacionais de proteção aos refu-

---

<sup>59</sup> O documento menciona que esse programa foi proposta brasileira feita durante a reunião preparatória ao Colóquio, realizada em Brasília de 26 a 27 de agosto de 2004.

giados, sempre alinhados aos direitos humanos (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2010).

O último processo revisional, até então, ocorreu no Brasil, mais especificamente em Brasília entre os dias 2 e 3 de dezembro de 2014. Este encontro ficou conhecido como Cartagena +30, justamente pela comemoração dos 30 anos da Declaração. Mais uma vez, diversas consultas foram realizadas no período anterior em diversos países da América Latina, a fim de discutir os desafios vindouros para a região sob os auspícios da própria Declaração. Dessa vez, um dos enfoques dados foi para a questão da apatridia e das soluções duradouras.

A Declaração e Plano de Ação do Brasil foram o resultado do Colóquio, levando a conclusões e recomendações oportunas. O documento, assim como os anteriores, destacou a conexão entre as vertentes dos direitos humanos, mas não só. Dentre suas cláusulas constam as boas práticas da região em adotar medidas de proteção em suas legislações nacionais, a importância da repatriação voluntária segura, a necessidade de cooperação dentro das organizações regionais já existentes em prol da proteção internacional e harmonização de políticas públicas, bem como o fortalecimento dos organismos nacionais decisórios. Outra recomendação é o engajamento com a erradicação da apatridia, inclusive apoiando o Plano Global de Ação para Acabar com a Apatridia, realizado em comemoração aos sessenta anos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954. Além disso, reconhecem a importância das cidades solidárias, fronteiras solidárias e reassentamento solidário. Nesse último quesito foram desenhadas estratégias para implantar os programas idealizados dez anos antes, na Declaração e Plano de Ação do México. Outra proposta apresentada no Plano de Ação do Brasil é a Mobilidade Laboral, um programa que permitiria o trânsito dos refugiados entre os países da região (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL, 2014).

Como observado, a Declaração de Cartagena teve desdobramentos que se estenderam ao longo das décadas, criando uma prática positiva de encontro, discussão, revisão e proposição de novas estratégias de ação em prol da temática do refúgio. Mas, sem dúvida, desafios também são observados. Segundo Jubilut, Espinoza e Mezzanotti (2019), atualmente, as dificuldades se apresentam tanto nos fluxos de refugiados e deslocados internos como na ascensão, na América Latina,

de governos que podem contribuir ou até mesmo violar direitos humanos em detrimento da proteção desses indivíduos. É necessário relembrar toda a construção de uma gramática protetiva na região, tomando especiais cuidados para que não ocorram retrocessos. Esse poderá ser um desafio significativo no próximo processo revisional, juntamente com a baixa vontade política para implementação (JUBILUT; ESPINOZA; MEZZANOTTI, 2019). A própria implementação, desde os idos de Cartagena +30 é um fator dificultoso, uma vez que ainda se carece de “obrigações jurídicas de proteção e acolhida para os Estados” (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 30).

Todo este histórico acima apresentado, tratando do desenvolvimento jurídico da questão do refúgio demonstra que a construção de uma organização permanente, como o ACNUR, e uma legislação mais completa e abrangente, como a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 (ainda que seja questionável a necessidade de atualizações dos mesmos frente aos novos desafios para o deslocamento no mundo) foram resultado de um caminho tortuoso para a temática. O entendimento da importância do auxílio e proteção para grupos vulneráveis<sup>60</sup> foi sendo construído e aprimorado ao longo de décadas, ganhando corpo nas suas letras jurídicas a cada nova situação de emergência apresentada. Com o tempo, percebe-se que o refúgio e as necessidades decorrentes dele não são uma situação passageira, mas sim, cada dia mais, infelizmente, demonstra-se como a regra mundial e não a exceção. Por isso, o desafio no âmbito jurídico é a continuidade do aprimoramento dessa legislação, não só no contexto internacional, mas também no doméstico de cada Estado, em respeito às mudanças e novas demandas que venham a ocorrer. Somado a isso, o acesso às fronteiras e ao processo de reconhecimento do refúgio devem ser garantidos, para que então também possam ser asseguradas as medidas de acolhimento quando no novo território. Desta forma, garantindo um bom procedimento dessas esferas será mais factível garantir a proteção do refugiado de maneira integral.

---

<sup>60</sup> A palavra “vulneráveis” aqui utilizada não tem caráter depreciativo dos indivíduos em si, mas sim, da situação em que muitas vezes estes mesmos indivíduos se encontram quando necessitam deslocar-se devido às mais diversas condições.



Percorrer esse histórico da jurisdição do refúgio nos revela outro fator demasiadamente importante: a grande capilaridade de direitos que o mesmo abrange. Dessa forma, pensar em refúgio somente como uma vertente dissociada de outros ramos do Direito Internacional na questão da proteção parece não abranger toda a sua complexidade e interdependência com os mesmos. Como vimos nesta seção, diversas vezes em Tratados, Ajustes e Convenções, inclusive no antecedente tão antigo do asilo que brevemente foi apresentado, o componente da proteção humana se faz presente como um direito do indivíduo. Assim, perpassa pelos Direitos Humanos, pelo Direito Humanitário, pelo Direito dos Refugiados e, arrisca-se dizer, também pelo Direito Penal. Na próxima seção, será mais bem explorada a temática da interdependência dessas facetas do Direito Internacional.

#### **1.4.**

#### **As Inter-relações Entre as Três Vertentes da Proteção Humana**

O conceito de interseção das vertentes da proteção humana, mais especificamente o Direito Internacional Humanitário (DIH), o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) apresenta outra perspectiva para pensar a proteção de indivíduos de forma mais completa e abrangente. Como será abordado, é possível localizar diversos pontos de contatos entre essas vertentes, o que reforça o entendimento de Trindade de que a compartimentação dessas esferas já tem entendimento superado (TRINDADE, 2004).

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) não está sozinho e totalmente descolado de demais arcabouços protetivos internacionais, como o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional Humanitário (DIH). Essa conexão entre diversos tipos de Direito Internacional como complementares à proteção da pessoa humana teve como grande defensor o jurista Antonio Augusto Cançado Trindade. Quando da comemoração de 10 anos do estabelecimento da Declaração de Cartagena, Trindade abordou as convergências dos Direitos, saindo de uma esfera compartimentada das vertentes para a demonstração e defesa de sua essencial complementaridade e interação. Seu texto é, sem dúvida, significativo, pois demonstra os engajamentos internacionais que vinham sedi-

mentando essa interdependência, ao mesmo tempo em que defende como necessária uma abordagem de direitos que leve em conta essa correlação. Héctor Gros Espiell já havia abordado essa correlação alguns anos antes<sup>61</sup> e, posteriormente, o próprio Trindade viria novamente a redigir sobre o tema, seja sozinho ou com outros autores, como Gérard Peytrignet e Jaime Ruiz de Santiago.

Segundo Trindade (1994), é dada grande ênfase na construção de origens históricas distintas entre essas diversas vertentes, o que não deveria ser o enfoque principal. Porém, quando as mesmas são analisadas, é possível enxergar um objetivo comum de salvaguardar o ser humano. Como apontado por ele:

“Nem o Direito Internacional Humanitário, nem o Direito Internacional dos Refugiados excluem a aplicação concomitante das normas básicas do Direito Internacional dos Direitos Humanos. As aproximações e convergências entre essas três vertentes ampliam e fortalecem as vias de proteção da pessoa humana.”  
(TRINDADE, 1994, p. 84)

Através dessa abordagem de proteção ampliada, os direitos humanos se fazem presentes tanto na prevenção de alguma situação de violação, como no refúgio em si e na sua dita solução duradoura. Por isso, uma ampliação no conceito da proteção acaba por expandir também a própria definição do que é ser refugiado, uma vez que se propõe uma leitura conectada entre as vertentes do Direito Internacional (TRINDADE, 1994). A partir disso, temos o desenvolvimento de Convenções e Declarações que abarcam uma definição de refúgio ampliada, como a Declaração de Cartagena e sua conclusão terceira e, posteriormente, o termo Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos na lei de refúgio brasileira.

Como apontado por Trindade (2004), diversas vezes o Comitê Executivo do Programa do ACNUR pregou a interdependência entre direitos, numa clara sinalização de que é preciso cuidar dos direitos humanos em âmbito nacional para que os mesmos não sejam violados e acabem por refletir em situações que o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados precisem ser acionados. Ou seja, a prevenção de violações de direitos humanos passa pela garantia desses mesmos direitos, ao mesmo tempo em que, caso a violação tenha

<sup>61</sup> Em seu escrito: “Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitário y Derecho Internacional de los Refugiados” (1984).

ocorrido, uma série de direitos também precisarão ser salvaguardados, o que também ocorre no planejamento de longo prazo com as soluções duradouras. Assim, o ACNUR vem se preocupando com os âmbitos do antes, durante e depois, num entendimento que as vertentes se complementam e a proteção integral da pessoa humana perpassa por todos esses momentos distintos. Isso demonstra uma distinta forma de abordar o Direito Internacional dos Refugiados, algo que o ACNUR sinalizou algumas vezes em reuniões e discursos, como a participação na Comissão de Direitos Humanos da Alta Comissária Sadako Ogata e em documentos como as “Conclusões sobre a Proteção Internacional dos Refugiados”, emitidas pelo Comitê Executivo do ACNUR (TRINDADE, 2004, pp. 21-22).

Durante as reuniões preparatórias e a própria Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, o ACNUR defendeu posicionamentos semelhantes, contando também com manifestações parecidas do CICV, por exemplo. O resultado de tal preocupação ficou expresso no parágrafo 23 do conjunto I de cláusulas operativas da Declaração de Viena. Além de destacar o direito de buscar e desfrutar de asilo de qualquer pessoa que dele necessite, propõe uma abordagem da comunidade internacional que olhe para as causas dos deslocamentos internos e de refugiados e busque uma melhor preparação para que estas não ocorram, pense no auxílio e proteções humanitárias, levando em conta grupos mais vulneráveis, como crianças e mulheres e, por fim, em soluções duradouras, como o retorno voluntário. Também irá destacar a responsabilidade dos Estados, principalmente daqueles de origem dos refugiados (TRINDADE, 2004, p. 26; 1994, p. 84; CONFERÊNCIA DE VIENA, 1993). Ou seja, seu objetivo era cobrir todos os aspectos da situação, sejam preventivos, de curto ou de longo prazo, buscando garantir a proteção integral do indivíduo através de uma abordagem holística das diversas vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A Declaração e Plano de Ação de Viena também reconhece e afirma que:

[...] todos os direitos humanos têm sua origem na dignidade e no valor da pessoa humana, e que este é o sujeito central dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, pelo que deve ser o principal beneficiário desses direitos e liberdades e deve participar ativamente em sua realização (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DE VIENA, 1993, p. 2, tradução nossa).

Como é possível perceber, a Declaração faz alusão a documentos basilares para a construção do sistema internacional de direitos humanos, além de apontar a centralidade do ser humano como detentor de direitos e, portanto, detentor também de valores e dignidade intrínsecos a si. Mas, talvez um dos maiores feitos da Conferência tenha sido a adoção do artigo 5º, como um marco para o entendimento dos direitos humanos de forma integral:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e estão relacionados entre si. A comunidade internacional deve tratar dos direitos humanos de forma global e de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e dando a todos o mesmo peso. Deve ter-se em conta a importância das particularidades nacionais e regionais, assim como dos diversos patrimônios históricos, culturais e religiosos, mas todos os Estados têm o dever, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais, de promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DE VIENA, 1993, p. 5, tradução nossa).

Como Comparato (2003) afirma, essa complementaridade entre os direitos reitera a crença de que independentemente da existência de diferenças, existe uma essência fundamental partilhada por todos os indivíduos: o fato de serem humanos (COMPARATO, 2003). A Conferência Mundial de Direitos Humanos reforça, portanto, a interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e, assim, a necessidade de tratá-los de maneira integral.

Anteriormente a ela, em 10 de dezembro de 1977, esse entendimento foi expresso, através da Resolução nº 32/130 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Mais uma vez foi reiterada a Carta fundacional da organização, no que diz respeito à realização da dignidade da pessoa humana e a promoção de seus direitos. Mas, além disso, a Resolução também pregou que “[...] todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são inter-relacionados e indivisíveis” (ASSEMBLEIA GERAL, 1977, tradução nossa). Em outra passagem, já em seu artigo 1º, estabelece qual deve ser a abordagem das Nações Unidas em relação aos direitos humanos:

(a) Todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; atenção igual e consideração urgente devem ser dadas para a implementação, promoção e proteção tanto dos direitos civis e políticos, como dos direitos econômicos, sociais e culturais (ASSEMBLEIA GERAL, 1977, tradução nossa).

Ou seja, a forma de compreensão dos direitos humanos como proteção integral da pessoa humana já habitava as discussões mesmo anos antes, a exemplo não só da resolução acima, como da própria Carta da ONU e da DUDH, demonstrando que tais ontologias foram construídas e aprimoradas ao longo do tempo, desencadeando entendimentos cada vez mais completos acerca dos direitos dos indivíduos.

Mas apesar das convergências observadas, Espiell (2001) dá enfoque à linha tênue entre esses diversos conceitos de Direito Internacional, aonde é preciso cuidado na caracterização dos termos para não incorrer em generalizações. O DI-DH pode vir a ser conflituoso com as demais vertentes, uma vez que aborda direitos muito amplos, que podem se contrapor ao desenvolvimento específico de regras jurídicas de proteção a indivíduos em situações também específicas. Parece apresentar-se um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que se complementam, também podem se ofuscar caso não sejam utilizados de maneira correta. Espiell aborda que é necessário conceituar as vertentes e suas relações, justamente para não incorrer em mal entendidos (ESPIELL, 2001, p. 49). Ainda assim, como ele reforça, “todos os direitos, como declarou a Assembleia Geral das Nações Unidas, são interdependentes, já que cada um deles e cada categoria dos mesmos requerem para sua existência real o reconhecimento e a vigência dos outros” (ESPIELL, 2001, p. 49, tradução nossa).

Entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados, podemos destacar o desenvolvimento contemporâneo de ambos após os conflitos da Segunda Guerra Mundial<sup>62</sup>. Frente os desdobramentos desse período, percebeu-se a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de proteção e direitos, principalmente em termos de constrangimentos estatais internacionais, uma vez que era fundamental que os mesmos pudessem arcar com certos deveres e responsabilidades frente aos indivíduos. Nesse sentido, como já abordado neste trabalho, a soberania estatal tornava-se tema delicado (JUBILUT; ZAMUR, 2017). Com relação ao refúgio, essa dinâmica fica aparente por este, de um lado, estar relacionado com a soberania estatal e territorial e, de outro, com

---

<sup>62</sup> Nesse ponto em específico, o Direito Internacional Humanitário já possuía suas origens em tempos mais remotos, como comentado em seção anterior deste trabalho.

princípios humanitários próprios dos regimes de direito internacional, inclusive, os da própria ONU. Assim, apesar do desenvolvimento louvável de um regime de proteção para refugiados, o mesmo ainda figura como incompleto, pois fundamentalmente, sua proteção pode ser negada. Cabe aos países, e ao ACNUR, a responsabilidade de prover a proteção internacional a esses refugiados (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007, pp. 1-4).

O próprio desenvolvimento e aprofundamento dos direitos humanos estão intrinsecamente ligados à questão do refúgio e migração. Como apontado por Lilliana Jubilut e Silvia Apolinário (2010), a internacionalização de direitos humanos foi sendo estabelecida não só através da formação do sistema ONU, mas também de regimes regionais de proteção (já abordados neste trabalho) (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

As interseções entre as vertentes apresentam-se também em matéria de conceitos, como o direito de asilo e o *non-refoulement*. Estes dois elementos não somente se complementam como também aparecem em diversos documentos em cada vertente. Podemos citar como documento basilar e influente no DIR a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) de 1948. Esta já figurava como embasamento para a Convenção de 1951 através de sua citação em cláusulas preambulares. Mas, além da referida menção, a DUDH revela sua importância para a proteção da pessoa humana também em outros trechos. Em seu artigo 13 salienta que: “1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.” Já em seu artigo 14 conclama que: “1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outro país”. (DUDH, 1948). Com relação a este artigo, vale ressaltar que apesar do direito à procura de asilo, não fica especificado o dever de acolher e proteger que caberia ao Estado receptor. Ou seja, trata-se de uma via de mão única que não estabelece a responsabilidade de amparo, podendo inclusive implicar em resultados perigosos, como a apatridia.

Já a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 em seu artigo 22<sup>63</sup> opõe-se à expulsão de indivíduos em casos de risco de violação de direitos e também afirma o direito dos indivíduos a procurar e receber asilo em outro país. A Convenção Contra a Tortura de 1984, em seu artigo 3, também condena a devolução em casos que o indivíduo possa sofrer tortura. Todos esses são trechos que reiteram, no âmbito do DIDH, temas caros e diretamente relacionados com o DIR, demonstrando não só, a conexão entre ambos, apesar das observações aqui mencionadas, mas também o avanço importante contido no próprio sistema regional de direitos humanos.

Enfatiza-se também a utilização dos diversos tratados e documentos do DIR e do DIDH como forma de embasamento para clarificar conceitos e sustentar defesas, em um esforço de garantir os direitos daqueles indivíduos. Esta é prática comum que ocorre em defesa de casos de refúgio, pelo fato de refugiados serem, antes de tudo, seres humanos e, como tal, detentores de direitos fundamentais. É possível adicionar informações relevantes aos processos de modo a demonstrar as violações ou possibilidades destas ocorrerem de acordo com características próprias dos refugiados e das refugiadas. Assim, utiliza-se da complementaridade entre as vertentes para esclarecer e suplementar os direitos, invocando regimentos, a exemplo de convenções que versem sobre a questão racial, de gênero ou de apatridia, dentre tantas outras possíveis (JUBILUT; ZAMUR, 2017, pp. 447-448).

No que tange a correlação entre DIR e DIH, Espiell também traz algumas observações, principalmente no tocante às causas de deslocamentos e fluxo de refugiados. Em muitas ocasiões, esse movimento se inicia através de uma situação de conflito armado, o que implica na fuga de pessoas, que ao demandarem refúgio, passam a estar sob a jurisdição do DIR. Porém, em casos de conflitos, os indivíduos já estão sob a alçada do próprio DIH antes mesmo da aplicação do DIR,

---

<sup>63</sup> Artigo 22 – “7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

8. 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.” (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969).

uma vez que as Convenções de Genebra<sup>64</sup> ou Protocolos de 1977<sup>65</sup> se aplicam a situação (ESPIELL, 2001, p. 54).

Já em relação ao DIDH e o DIH, o autor relembra que mesmo atuando em distintas situações, ambas as vertentes trabalham em busca da proteção do indivíduo. Ainda que em área de conflito e estando sob o escopo de atuação do DIH, uma pessoa não perde seus direitos fundamentais abrangidos pelo DIDH, podendo estar sob a proteção das duas normas (ESPIELL, 2001, pp. 51-52).

Tem-se, portanto, que as vertentes da Proteção da Pessoa Humana compartilham os mesmos objetos, métodos, sujeitos, princípios e finalidades, distinguindo-se no conteúdo a fim de especificar a proteção em contextos variados<sup>66</sup> (JUBILUT, 2007, p. 148). Apesar de seu desenvolvimento paralelo, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, as vertentes carregam consigo complementaridades inegáveis. Como Trindade (2003) aponta em seu voto na Opinião Consultiva 18 da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

O fato de que os conceitos tanto de *jus cogens* como das obrigações (e direitos) *erga omnes* já integram o universo conceitual do Direito Internacional é revelador da alentadora e necessária abertura deste último, nas últimas décadas, a determinados valores superiores e fundamentais. Deve-se impulsionar esta significativa evolução da consagração das normas *jus cogens* e das obrigações *erga omnes* de proteção, buscando assegurar sua plena aplicação prática, em benefício dos fundadores do direito das gentes, e nos aproximaremos da plenitude da proteção internacional dos direitos inerentes à pessoa humana. Estas novas concepções se impõem em nossos dias e, de sua fiel observância, ao meu juízo, dependerá em grande parte da evolução futura do presente domínio de proteção da pessoa humana, assim como, em última instância, do próprio Direito Internacional como um todo (TRINDADE, 2003, p. 35, tradução nossa).

<sup>64</sup> Como já apresentado neste trabalho, as Convenções de Genebra foram respostas às situações de conflitos armados a fim de proteger as vítimas, sejam elas civis ou combatentes.

<sup>65</sup> Os Protocolos I e II de 1977 também já foram abordados neste trabalho, bem como seu complemento mais recente, o Protocolo III de 2005. Seus principais objetivos eram a expansão da proteção às vítimas tanto em conflitos nacionais como internacionais.

<sup>66</sup> Jubilut faz referência em duas passagens de seu trabalho à aproximação tanto do DIDH com o DIR e o DIDH com o DIH, utilizando-se da mesma reflexão para tal: “[...] apresentam o mesmo objeto – a proteção da pessoa humana na ordem internacional –, o mesmo método – regras internacionais, a fim de assegurar esta proteção –, os mesmos sujeitos – o ser humano enquanto beneficiário e o Estado enquanto destinatário e obrigado principal das regras –, os mesmos princípios e as mesmas finalidades – a dignidade da pessoa humana e a garantia do respeito a esta –, diferindo apenas no conteúdo de suas regras, em função de seu âmbito de aplicação.” (JUBILUT, 2007, pp. 148).



Assim, Trindade demonstra a conjunção entre os princípios do Direito Internacional com a aplicação no plano doméstico, destacando a importância do desenvolvimento de ambos para a plena realização da proteção da pessoa humana.

#### 1.4.1.

##### **A Declaração de Cartagena e seus Processos Revisionais como Expressões da Indivisibilidade dos Direitos Humanos**

A própria ampliação da definição, apresentada pela Organização da Unidade Africana e, principalmente, pela Declaração de Cartagena e seus processos revisionais, são exemplos de adequações às novas demandas, aonde essa ampliação de conceitos veio a aproximar as vertentes da proteção humana, demonstrando o vínculo entre elas. Como anteriormente mencionado, percebeu-se que as definições clássicas sozinhas não responderiam a esses novos fluxos de refugiados e que a proteção deveria ser ampliada e se dar de maneira mais abrangente. Trindade chega a citar que estaria ocorrendo uma mudança de um viés subjetivo para o reconhecimento da condição de refugiado para outro de caráter objetivo. Uma vez que se apresentaram fluxos volumosos de refugiados, dificultava-se analisar os motivos de fuga individualmente, sendo assim, o enfoque voltava-se para à necessidade de proteção dos mesmos (TRINDADE, 2004, p. 22).

Mas, apesar da complementaridade das vertentes do direito internacional não estar explicitamente relatada nos escritos da Declaração de Cartagena, a mesma pode ser considerada como uma expressão dessa convergência jurídica. Segundo Liliana Jubilut (2007), essa ampliação da definição do refugiado tem potencial para proteger indivíduos através da indivisibilidade dos direitos humanos e da não limitação somente aos direitos civis e políticos (JUBILUT, 2007). Isso reforça a compreensão da sua relevância para o aprofundamento do reconhecimento do refúgio na América Latina. Nesse sentido, as considerações de Eva Demant (2013) acrescentam a esse entendimento:

A declaração se destaca por ser um instrumento que soube refletir a generosa tradição de asilo que caracteriza a região, e por reconhecer como um elemento

transcendental para o desenvolvimento da proteção de refugiados a convergência e complementaridade do direito internacional de refugiados com o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos (DEMANT, 2013, p.131, tradução nossa).

Leonardo Franco e Jorge Santistevan (2004) também destacam essas características, ao apontar que a Declaração de Cartagena tinha raízes tanto na tradição da América Latina de concessão de asilo<sup>67</sup>, como na busca pela convergência entre as três vertentes de proteção da pessoa humana. Aliás, os autores destacam que o aspecto mais valioso na Declaração é a continuação do desenvolvimento de práticas protetivas que a mesma enseja (e que se expressam nos seus processos revisionais)<sup>68</sup> (FRANCO; SANTISTEVAN, 2004, p. 95; 137).

Demant (2013) também relembra que a própria Declaração de Cartagena possui em sua letra algumas características valorosas, como a reafirmação de princípios humanitários, o *non-refoulement* e o acesso aos direitos dos refugiados, como os sociais, culturais e econômicos (DEMANT, 2013, p. 131). Ou seja, todos são aspectos que demonstram e reforçam a compreensão de complementaridade e convergência entre os diversos ramos de proteção aos indivíduos.

A CIREFCA, Conferência ocorrida em 1989, também reconhecia em seu documento final a relação entre os direitos humanos, o refúgio e a falta de proteção<sup>69</sup>. O documento também trazia uma definição acerca das violações massivas de direitos humanos, em referência à sua utilização pela Declaração de Cartagena.

<sup>67</sup> Sobre o asilo na América Latina, ver trabalho de Francisco Galindo Vélez: “El asilo en America Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas” (2004).

<sup>68</sup> O trabalho de Leonardo Franco e Jorge Santistevan apresenta também uma contextualização histórica anterior à adoção da Declaração de Cartagena, inclusive abordando os diversos colóquios realizados que a influenciaram: “La Contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados em America Latina” (2004).

<sup>69</sup> Em seu documento “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina”:

#### “IX. Mecanismos de Direitos Humanos

72. Existe uma relação estreita e múltipla entre a observação das normas relativas aos direitos humanos, os movimentos de refugiados e os problemas de proteção. As violações graves de Direitos Humanos provocam movimentos de refugiados, algumas vezes em escala massiva e dificultam o sucesso de soluções duráveis para essas pessoas. Ao mesmo tempo, os princípios e práticas relativas aos Direitos Humanos proporcionam regras aos Estados e às Organizações Internacionais para o tratamento de refugiados, repatriados e pessoas deslocadas” (CIREFCA, 1989, pp. 25, tradução nossa).

Relembrando a DUDH, essas violações poderiam ser observadas quando os direitos humanos fossem perturbados em grandes proporções, considerando-se, dentre eles, quando os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais fossem afetados gravemente<sup>70</sup>. Em outro encontro, já em 1994, com vistas a observar as práticas que foram ou não adotadas em relação à sua Conferência de 1989, chega a citar expressamente em novo documento a convergência das vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos na proteção da pessoa humana<sup>71</sup>. Recapitula também que o documento anterior destacava que para que a temática dos refugiados fosse tratada da maneira acertada, era necessária uma visão integrada dos direitos humanos, do direito dos refugiados e do direito humanitário<sup>72</sup>.

Como já apresentado na seção anterior, quando das reuniões preparatórias e na própria Conferência Mundial de Direitos Humanos, o ACNUR reforçou a interdependência do refúgio com os direitos humanos. Mas, tratando especificamente da Declaração de Cartagena, o mesmo sublinhou sua importância na adaptação aos desafios apresentados na região (TRINDADE, 2004, pp. 25-26).

Os próprios processos revisionais também são extensões dessa interdependência e complementaridade, uma vez que todos fazem menção às vertentes, sem-

<sup>70</sup> Em seu artigo: “34. O quinto dos cinco elementos incluídos na *Declaração de Cartagena* se refere às violações maciças dos Direitos Humanos. Considera-se cumprido este elemento quando se produzem violações em grande escala que afetam os direitos humanos e as liberdades fundamentais consagradas na *Declaração Universal de Direitos Humanos* e outros instrumentos relevantes. Em particular, pode considerar-se como violações maciças de Direitos Humanos, a negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais em uma forma grave e sistemática, assim como aquelas que são objeto da Resolução 1503” (CIREFCA, 1989, pp. 11-12, tradução nossa).

<sup>71</sup> Em seu documento “Evaluación de La puesta en práctica de las disposiciones del documento ‘Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina’” :

“VIII.1. Realizações do processo CIREFCA

[...]

91. CIREFCA favoreceu e impulsionou a convergência entre o Direito dos Refugiados, os Direitos Humanos e o Direito Humanitário, sustentando sempre um enfoque integrado das três vertentes de proteção dos direitos da pessoa humana” (CIREFCA, 1994, pp.26, tradução nossa).

<sup>72</sup> Em seu artigo: “16. O documento de *Princípios e Critérios* afirma que existe uma estreita relação entre a observância dos direitos humanos, a situação dos refugiados e os problemas de proteção, sublinhando que a problemática dos refugiados somente pode abordar-se corretamente caso se tenha uma visão integrada dos direitos humanos, que inclua o direito dos refugiados e o direito humanitário” (CIREFCA, 1994, pp. 4, tradução nossa).

pre destacando sua importância, além de suas próprias resoluções abordarem e estarem de acordo com os preceitos do DIR, do DIDH e do DIH.

Na Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, em suas conclusões, destaca-se a complementaridade e convergência entre o Direito Internacional de Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados, conclamando aos Estados que incorporem juridicamente suas letras. Da mesma maneira que o próprio Estado, as organizações não governamentais e os juristas são convocados a aprimorar e aplicar de forma coesa esses sistemas internacionais de proteção a pessoas<sup>73</sup> (DECLARAÇÃO DE SÃO JOSÉ, 1994).

Na Declaração e Plano de Ação do México não seria diferente. O reforço à convergência entre as vertentes do Direito Internacional se faz presente não só em seu documento final, como nos materiais preparatórios para o Colóquio. No preâmbulo da Declaração, reafirma a complementaridade das três vertentes, que devem ser utilizadas de forma a dar preferência, em caso de conflito, a garantir os direitos da pessoa humana<sup>74</sup>. Também reitera a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos para a proteção do refugiado<sup>75</sup> (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004).

---

<sup>73</sup> Em suas conclusões:

“Terceira. Enfatiza o caráter complementar e as convergências entre os sistemas de proteção a pessoa estabelecidos no Direito Internacional dos Direitos Humanos, O Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados e, com o propósito de proporcionar um marco jurídico comum, reiterar a conveniência da qual os Estados que ainda não tenham feito adiram aos instrumentos internacionais pertinentes.[...]”

Quarta. Incentiva o compromisso dos governos, das organizações governamentais e dos juristas da região em favor da promoção, desenvolvimento e aplicação harmônica do direito internacional em matéria de direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados” (DECLARAÇÃO DE SÃO JOSÉ, 1994, pp. 420, tradução nossa).

<sup>74</sup> Em seu preâmbulo: “*Reafirmando*, assim mesmo, a validade e vigência dos princípios e normas contidos na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo 1967, assim como a complementaridade do direito internacional dos refugiados, do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário e, portanto, a importância da utilização mediante o princípio *pro homine* das normas e princípios destes três ramos do direito internacional para fortalecer a proteção dos refugiados e outras pessoas que têm o direito a proteção internacional” (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004, pp. 385, tradução nossa).

<sup>75</sup> Em seu preâmbulo: “*Reafirmando* os princípios de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos e a necessidade de uma proteção integral dos refugiados, que garanta o devido

A última reunião realizada até então, Cartagena +30, que deu origem a Declaração e Plano de Ação do Brasil, também resgata a dimensão das três vertentes como forma de fortalecer a proteção à luz do princípio da pessoa humana<sup>76</sup> (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL, 2014).

Assim, fica demonstrado que a expansão da definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena está intrinsecamente ligada ao entendimento de convergência entre as três vertentes de proteção da pessoa humana, uma vez que nas Declarações subsequentes advindas dos Colóquios comemorativos também é ressaltada a notoriedade da questão para a plena proteção dos refugiados. Isso demonstra que a Declaração possui em sua essência o potencial para o aprimoramento do refúgio de modo a que o mesmo esteja em conformidade com os preceitos dos direitos humanos, dos refugiados e humanitários. É significativo e simbólico que os processos revisionais tenham reiterado a conjunção entre as vertentes da proteção humana, demonstrando um entendimento abrangente das necessidades e direitos dos refugiados. Para Franco e Santistevan (2004):

Era a comprovação de que, a partir da Declaração de Cartagena e seu desenvolvimento progressivo posterior, se consolidou que, em matéria de proteção internacional aos refugiados, se estabeleceu uma ancoragem jurídica precisa no marco da proteção integral da pessoa humana, convergente com o direito humanitário e os direitos humanos, superando assim o enfoque tradicional do Sistema das Convenções de Asilo Latino americanas, de caráter essencialmente interestatal e de natureza discricionária (FRANCO; SANTISTEVAN, 2004, p. 166, tradução nossa).

#### 1.4.2.

#### **Direito Internacional Penal: Uma quarta vertente da proteção humana?**

---

exercício de seus direitos, em particular, os direitos civis, econômicos, sociais e culturais! (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004, pp.386, tradução nossa).

<sup>76</sup> Em seu preâmbulo: “*Enfatizamos as convergências e o caráter complementar do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitário, de modo a proporcionar um marco jurídico comum para fortalecer a proteção, à luz do princípio *pro persona humana*, dos refugiados e de outras pessoas que dela necessitem, em razão de sua situação de vulnerabilidade*” (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL, 2014, pp. 282).

A interação entre as três vertentes da proteção humana já é largamente difundida no meio acadêmico e profissional, muito embora ainda precise ser reforçada e observada em práticas de proteção. Por outro lado, a interseção dessas três vertentes com o Direito Internacional Penal parece ainda necessitar de maior difusão. É possível observar a correlação entre esses âmbitos, uma vez que o Direito Internacional Penal integra-se aos demais em uma complementaridade que delimita a arquitetura do sistema internacional da proteção humana. Apesar dessa dissertação não objetivar o estudo aprofundado desta hipótese, há muito sentido nessa aproximação, algo que deve continuar a ser objeto de estudo em pesquisas no meio acadêmico.

O Direito Internacional Penal têm como definição ser “um conjunto de regras internacionais concebidas tanto para proscrever crimes internacionais como para impor aos Estados a obrigação de processar e punir pelo menos alguns daqueles crimes” (CASSESE, 2003, p. 721, apud HERZ; YAMATO, 2018, p.13). Este procura mitigar crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra e agressões (CRYER; FRIMAN; ROBINSON; WILMSHURST, 2010, pp. 3-5). Uma vez que o mesmo surgiu em um contexto de violações de direitos humanos, pode-se dizer que o Direito Internacional Penal conserva relações com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário. Não só a tipificação do genocídio e tortura através de declarações, mas a instauração de Tribunais Militares Internacionais de Nuremberg e de Tóquio após 1945 contribuíram para o desenho desse arcabouço. Assim, seu desenvolvimento se deu desde os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, mas acabou por se estagnar durante o período da Guerra Fria (HERZ; YAMATO, 2018, p.13-14).

Os autores também apontam que o desenvolvimento de diversos ramos do direito internacional (já aqui apresentados) constituem regras internacionais sobre a violência. Tais regras carregam consigo algumas dicotomias, como o doméstico e o internacional e a partir da década de 1990 expandiram-se ainda mais. A soberania estatal também precisou se adequar, em um indicativo de transformação que contemplasse os direitos humanos e transitasse da sua comum posição de autoridade para outra posição de responsabilidade. Assim, o Estado precisava alterar

seu modus operante frente às transformações internacionais apresentadas (HERZ; YAMATO, 2018).

Yamato (2014) relembra que os acontecimentos do Holocausto foram ponto de virada no modo como os atores internacionais lidavam com as violações de direitos, retirando a exclusividade soberana, até então, da relação entre Estado e cidadão. Frente aos acontecimentos, foi necessário repensar essa relação e seus limites, uma vez que ficou claro que os Estados e sua, até então, autoridade absoluta acerca da sua população e território, deveriam se condicionar a preceitos básicos de direitos humanos. Não só se deu o reconhecimento de valores fundamentais da humanidade (sendo necessário aprofundar esses direitos), como também se delineou as formas de punição para crimes dessa magnitude, uma vez que sua tipificação não estava dada. Assim, pode-se dizer que essa tipificação se relacionava com uma construção negativa dos direitos humanos, ao reconhecer a existência dos mesmos devido à existência de outro lado da equação totalmente oposto (YAMATO, 2014, pp. 19-24).

Mas, foi a partir da década de 1990 que o mesmo teve sua maior evolução, uma vez que na mesma foram estabelecidos tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia (1993) e para Ruanda (1994). Dali a alguns anos, em 17 de julho de 1998 foi adotado também o Estatuto de Roma<sup>77</sup>, responsável pela idealização do Tribunal Penal Internacional<sup>78</sup>, instrumento permanente, de caráter independente e atrelado ao sistema das Nações Unidas, para julgar crimes graves de indivíduos. O Estatuto reforça que este tribunal será complementar às jurisdições de cada país. A justificativa para sua criação se dá pelo reconhecimento de que a humanidade sofreu incontáveis atrocidades e perdas humanas e que esses crimes graves abalam a paz, segurança e bem estar de todos. (ESTATUTO DE ROMA, 1998). Sua competência se baseia nos crimes de genocídio, crimes de guerra, crimes de agressão e crimes contra a humanidade. Este último abrange, dentro da sua nomenclatura, cri-

<sup>77</sup> O Estatuto somente entrou em vigor em 1 de julho de 2002.

<sup>78</sup> “Art.1º O Tribunal

É criado, pelo presente instrumento, um Tribunal Penal Internacional (“o Tribunal”). O Tribunal será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o presente Estatuto, e será complementar às jurisdições penais nacionais. A competência e o funcionamento do Tribunal reger-se-ão pelo presente Estatuto” (ESTATUTO DE ROMA, 1998).

mes como a tortura, a deportação ou transferência forçada de um povo e a perseguição, quando realizados ataques de modo generalizado ou sistemático contra a população. Estas duas últimas categorias se aproximam da pauta do Direito Internacional dos Refugiados. O próprio Estatuto de Roma define que a deportação pode ser entendida como deslocamento forçado de pessoas<sup>79</sup> e ao citar a perseguição apresenta que:

Art. 7º Crimes contra a Humanidade

[...] h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime de competência do Tribunal; (ESTATUTO DE ROMA, 1998).

Além de citar tipos de perseguições que estão claramente expressas na definição clássica de refúgio contida na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, o Estatuto de Roma vai além e define o termo perseguição como “[...] privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional, por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da coletividade em causa.” (ESTATUTO DE ROMA, 1998). Assim, já é possível enxergar certas conexões entre as vertentes da proteção humana. Ao invocar a dimensão da violação, ocorre uma aproximação entre o Direito Internacional Penal e o Direito Internacional dos Refugiados. No caso da definição regional de refúgio estabelecida pela Declaração de Cartagena e a definição ampliada de refúgio adotada pelo Brasil, vê-se a aproximação do regime de refugiados com o regime penal que estabelece punições a essas violações de direitos humanos. Além disso, o próprio pilar do Direito Internacional dos Refugiados, o non-refoulement, visa a não devolução do refugiado para territórios em que possa sofrer perseguições e que sua vida esteja em risco, algo que poderia incorrer em crime contra a humanidade, ou até mesmo um genocídio, elementos próprios do Direito Internacional Penal.

<sup>79</sup> “Art. 7º Crimes contra a Humanidade [...] d) Por “deportação ou transferência à força de uma população” entende-se o deslocamento forçado de pessoas, através da expulsão ou outro ato coercivo, da zona em que se encontram legalmente, sem qualquer motivo reconhecido no direito internacional” (ESTATUTO DE ROMA, 1998).



Em anos mais recentes, uma Conferência voltada para a discussão da complementaridade entre direitos foi realizada em Arusha, Tanzânia, do dia 11 a 13 de abril de 2011. Algumas conclusões foram elaboradas após a discussão e apreciação de pesquisas realizadas dentro do âmbito do ACNUR<sup>80</sup>. O evento, também realizado pelo ACNUR e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda, objetivava pensar a interdependência entre o Direito Internacional dos Refugiados, Direito Internacional Penal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. O documento final constatou a conexão entre os direitos referidos, apontando em seu artigo 6º essa interação no quesito de deslocamentos forçados<sup>81</sup>, chegando a citar a proibição desse fenômeno de acordo com a DUDH e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Da mesma forma, o documento também reforça, em seu artigo 24, a Convenção da OUA (1969) e a Declaração de Cartagena (1984) no tocante à necessidade de proteção independentemente da qualificação legal do conflito. Em outras passagens, a exclusão do regime de proteção internacional de refugiados é apontada, enfatizando que os motivos para exclusão apresentados na Convenção de 1951 demonstram uma conexão com as demais áreas do direito internacional<sup>82</sup> (ACNUR, 2011). Aqui cabe um adendo à situação específica do Brasil, uma vez que a lei de refúgio brasileira (inspirada na Convenção de 1951<sup>83</sup>) acerca

<sup>80</sup> Nesse sentido, foram preparados dois materiais para a Conferência: 1) *Forced Displacement and International Crimes*, de Guido Acquaviva (2011); 2) *Exclusion at a Crossroads: The Interplay between International Criminal Law and Refugee Law in the Area of Extended Liability*, de Joseph Rikhof (2011).

<sup>81</sup> “Artigo 6º: Existe uma forte interação entre o Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional Penal no que diz respeito ao deslocamento forçado. Disposições relevantes desses ramos do direito estabelecem uma proibição de deslocamentos arbitrários sob o direito internacional” (UNHCR, 2011).

<sup>82</sup> Artigo 35: “Artigo 1F(a) refere-se a crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade ‘conforme definidos nos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes’. Existe, assim, uma conexão direta entre os fundamentos da exclusão na Convenção de Refugiados de 1951 e outras áreas do direito internacional. A interpretação e aplicação do artigo 1F(b) e (c) também são informadas pelos padrões internacionais” (ACNUR, 2011, p. 6, tradução nossa).

<sup>83</sup> Em seu artigo 1º, parágrafo 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 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;

dos motivos para a exclusão relata, dentro outros, que aqueles que cometem crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade não poderão ser reconhecidos, ou seja, são passíveis de exclusão da condição de refugiado<sup>84</sup>. Tal medida ocorre para impedir que aqueles que tenham cometido crimes dessa magnitude possam ser reconhecidos como refugiados e, portanto, passem a ter direitos intrínsecos à proteção desses fluxos.

De fato, quando olhamos de modo abrangente, é possível relacionar as vertentes da proteção humana entre si, como já apresentado nesta dissertação. Mas, a existência de um Direito Internacional Penal atua como mais uma faceta nessa equação. Este vem para fechar o ciclo da proteção, uma vez que compõe o arcabouço jurídico internacional que foi desenvolvido no pós Segunda Guerra Mundial e que continua sendo aprofundado de modo contínuo. Pode-se entender que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao tipificar quais são os direitos dos indivíduos está também impondo limites ao modo que o Estado se relaciona com sua população. Mas, que uma vez que esse mesmo indivíduo sofra ou tenha temor de ser perseguido e venha a fugir de seu país de origem, criando-se o fluxo de refúgio, então o Direito Internacional dos Refugiados se estabelece para garantir direitos nessa seara. Por outro lado, em situações de guerra ou conflito, o Direito Humanitário se faz presente para limitar a violência e garantir direitos aos civis e combatentes feridos. Por fim, o Direito Internacional Penal prevê que os perpetradores de crimes graves de violações de direitos humanos possam ser punidos. Assim, tanto o desenvolvimento de direitos e proteções fundamentais quanto a existência de mecanismos de punição em casos de grave violação dos mesmos de-

---

c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas” (ACNUR, 1951).

<sup>84</sup> De acordo com o artigo 3º da Seção III: “Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

[...]

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

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas” (BRASIL, 1997).

monstram a complementaridade e a relação entre todas as dimensões da arquitetura internacional da proteção humana.

## 1.5.

### Considerações Finais

Como apresentado, o Regime Internacional dos Refugiados foi criado no começo do século XX e foi constantemente expandido ao longo das décadas, motivado, muitas vezes, pelas novas configurações mundiais e pelas demandas de fluxos de pessoas que foram (e vão) surgindo. Esse regime é composto por diversas legislações e instrumentos que têm como principal tarefa garantir a proteção de pessoas forçadas a migrarem de um país para outro devido ao fundado temor de perseguição. (ROGERS, 1992 apud REIS; MENEZES, 2012).

Diversos momentos demandaram maior atenção para a questão do refúgio, acontecimentos que foram responsáveis pelo engajamento internacional ou regional de Estados, organizações nacionais e internacionais e sociedade civil na busca pela proteção dos fluxos de pessoas. Mesmo antes da idealização da ONU e do ACNUR, houve diversos esforços, seja na Liga das Nações, na OIR ou através de outras convenções e declarações para o desenvolvimento de tais mecanismos de assistência. Toda essa trajetória resultou em um aparato robusto de proteção aos refugiados: o Direito Internacional dos Refugiados.

Da mesma forma, o desenvolvimento dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário teve seu auge com a internacionalização dos temas no pós Segunda Guerra Mundial, resultando em aprimoramentos constantes nas décadas seguintes. Mesmo com denominações diferentes, arcabouços jurídicos diversos e trajetórias, em parte, distintas, as três vertentes dos direitos humanos se complementam e se interseccionam em seu objetivo central: a proteção da pessoa humana. De acordo com os diversos autores apresentados, não só é possível traçar pontos em comum entre essas searas do direito internacional como também é possível a utilização de diversas Convenções e Declarações a fim de dar respaldo da maneira mais completa para a proteção do indivíduo. No final das contas, após a discussão e a exposição do contexto histórico e dos documentos resultantes do mesmo, fica clara a

importância da convergência e complementaridade entre o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados. Como apontado por Espiell (2001), as vertentes dos direitos humanos:

[...] constituem partes, setores específicos de um sistema internacional geral de raiz essencialmente humanitária, dirigido a proteger o ser humano na forma mais ampla e compreensiva que seja compatível com a existência da ordem jurídica e os direitos legítimos do Estado e da comunidade internacional (ESPIELL, 2001, p. 50, tradução nossa).

Indo além, procurou-se também demonstrar como o Direito Internacional Penal pode ser enxergado como mais uma vertente nessa equação, fechando o ciclo da arquitetura internacional da proteção da pessoa humana. Como apresentado nesta dissertação, alguns estudos já apontam esta correlação, sendo bem-vindos maiores desenvolvimentos nesta direção.

Ao percorrer a construção de todo esse arcabouço protetivo ao longo do século XX, evidenciam-se a Declaração de Cartagena (1984) e seus processos revisionais, numa clara mudança de perspectiva acerca da compartimentação do DIDH (*lato sensu*), aonde uma definição mais abrangente busca fornecer respostas aos acontecimentos de seu tempo e, de situações semelhantes que porventura possam ocorrer no futuro. Ao acrescentar a violação maciça de direitos humanos e outras violações previstas em seu documento às definições clássicas, a Declaração de Cartagena passa a figurar como um marco para a busca da garantia de proteção integral a indivíduos. Tal aprimoramento não só é fruto das conjunturas vividas pela América Latina na década de 80, como se inspira em acontecimentos ocorridos décadas antes na África e carrega consigo toda uma evolução histórica dos direitos humanos e suas vertentes. A mudança de enfoque é resultado de um processo que se iniciava muitas décadas antes com a concepção da centralidade do indivíduo frente à figura Estatal, posicionando-o em um novo viés no âmbito internacional. Posteriormente, as conclusões de Cartagena reverberarão na própria criação da lei de refúgio brasileira através da definição ampliada de refugiado, não sem antes o governo brasileiro perpassar por um longo século de interação com a temática.

## O Envolvimento do Brasil com a Temática do Refúgio: Considerações Históricas

Para adentrar na análise da atual legislação de refúgio brasileira e, em especial, no conceito de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos, é fundamental fazer um breve resumo histórico da atuação brasileira frente à questão migratória. Mesmo com enfoque no refúgio, este trabalho toma a liberdade de pincelar as ações do governo brasileiro anteriores à Segunda Guerra Mundial, ações estas que são mais voltadas para a imigração. Ainda assim, apresentam-se os escassos movimentos do Brasil acerca do refúgio nesta época. Entende-se que esse retorno será necessário para traçar, neste trabalho, a relação do Brasil com os fluxos de refugiados que ocorreram ao longo do século XX, mesmo porque, as duas vertentes se entrelaçam em muitos momentos. Como se observará na trajetória brasileira, mesmo após o conflito da década de 1940, a nomenclatura e o significado dado ao refúgio e migração foram, na prática, similares e muitas vezes equivalentes.

A relação brasileira com a questão do refúgio foi permeada de dificuldades, promessas, intenções, carregando consigo interesses próprios que em muitos aspectos entravam em conflito com o real propósito na proteção do indivíduo perseguido. Ao mesmo tempo, a construção desse envolvimento com o tópico do refúgio ao longo das décadas parece ter sido importante na maturação não só da legislação como também da postura do governo brasileiro para o tema. Este passou a se aproximar do verdadeiro sentido da definição de refugiado e todo o arcabouço de direitos que a mesma enseja. Importante também destacar que o papel da sociedade civil e do próprio ACNUR foram primordiais nesse amadurecimento.

Desse modo, este capítulo pretende demonstrar a atuação brasileira na seara do refúgio, com a demanda por fluxos imigratórios, perpassando pelo período pós-conflito, criação do ACNUR e ratificação brasileira da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Após, percorre-se pelo regime militar e seus entraves na efetivação de direitos, culminando com o processo de redemocratização e adoção da legislação interna brasileira mais atual.

## 2.1.

### **Antes e Durante a Segunda Guerra Mundial: A relação do Brasil com a imigração e o refúgio**

A relação do governo brasileiro com a imigração e o refúgio contou com episódios de restrições e exclusões antes mesmo da ocorrência da Segunda Guerra Mundial. Como é sabido, os fluxos migratórios foram grandes no final do século XIX e começo do XX, concentrando-se em larga escala pela região sul e sudeste do Brasil. Giralda Seyferth (2002) também aponta para a questão racial como uma influência nas políticas de colonização brasileiras empreendidas antes mesmo da virada do século XX. Essa influência teria seus desdobramentos também no período do Estado Novo (1937-1945) e marcaria diferenças étnicas e culturais como ameaças ao próprio país (SEYFERTH, 2002, p. 118).

Não parece incoerente pensar em tais correlações uma vez que a própria autora (2008) resgata a existência de um encontro entre especialistas ocorrido na década de 1920 com caráter eugenista. Trata-se do 1º Congresso Brasileiro de Eugenia, onde foram discutidas propostas para o aprimoramento da população em matéria de saúde e higiene. Porém, a imigração entrou em pauta ao discutir a necessidade de melhoria das raças na sociedade brasileira através do estímulo à miscigenação com a raça branca – leia-se, europeia. Uma boa seleção desses indivíduos era fundamental, não só para a garantia desse “retorno às origens”, como também estavam implicadas questões como segurança política e social. É relevante ressaltar que neste evento participaram pessoas letradas, como antropólogos, médicos, políticos e cientistas (SEYFERTH, 2008, pp. 2-3).

Mas, em matéria de refúgio, como apontado por José H. Fischel de Andrade (2005), o envolvimento brasileiro foi praticamente inexistente. À época da criação da Liga das Nações após a I Guerra Mundial (1919), foram empreendidos esforços dentro da mesma para a proteção de grupos vulneráveis, como dois milhões de russos que se encontravam espalhados pela Europa e Ásia, porém, em condições de desnacionalização. Mas, o governo brasileiro não procedeu com auxílio a esses grupos e muito menos com esforços para o recebimento dos mesmos em seu território, indo na contra mão de organizações como a Liga e parte da

própria comunidade internacional. Para o autor, tanto sua política interna como o pouco envolvimento com a Liga das Nações foram motivos que levaram o Brasil a essa postura (ANDRADE, 2005, pp. 60-61). O próprio Ministério das Relações Exteriores à época apontou, pouco antes do desligamento do Brasil com a Liga (14 de junho de 1926), que apesar de ter preocupação com o penar dos refugiados, havia o receio de que essas pessoas acabassem por trazer para o Brasil os mesmos problemas que a organização tentava resolver no continente europeu (ANDRADE, 2015, p. 154). Ao longo dos anos de existência da Liga das Nações, essa postura se repetiu. Quando da Conferência Intergovernamental de 1933 e as discussões sobre a “Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados”, o Ministério brasileiro de Relações Exteriores foi aconselhado pelo seu consultor jurídico a não assinar a Convenção. Houve o entendimento que não havia interesse no recebimento dos grupos considerados refugiados à época (russos, armênios e assimilados) e que estrangeiros que quisessem vir para o Brasil, caso fosse do interesse nacional, não receberiam tratamento diferenciado (ANDRADE, 1999, p. 89).

A lógica aplicada pelo governo brasileiro era a de que os refugiados não seriam tratados sob a égide da legislação internacional, mas sim pelas legislações internas de colonização e imigração (ANDRADE, 2015, pp. 154). Ou seja, não havia interesse em lidar com a questão do refúgio pelos marcos da solidariedade, ação coletiva internacional de auxílio ou mesmo por bases legais também internacionais. A questão do refúgio seria tratada pelas leis relacionadas à imigração e a chamada colonização, através do recebimento no país daqueles que aqui chegassem. Portanto, o reconhecimento desses grupos como refugiados não aconteceria. Nessa esteira, o primeiro fluxo de refugiados registrado aconteceu em 1921, com a entrada justamente dos russos refugiados após a Revolução de 1917 e seus desdobramentos. Porém, os mesmos não tiveram status de refúgio reconhecido, tendo entrado no Brasil a partir do cumprimento das exigências para todo e qualquer imigrante que aqui ingressasse. Os mesmos chegavam ao Brasil seja por meios próprios ou por políticas de imigração feitas pelo governo. Ao longo dos anos 1920 e 1930, outros fluxos de refugiados foram chegando (sem o devido reconhecimento) e sendo encaminhados, por exemplo, para trabalhos em fábricas ou para

a colonização rural de locais menos populosos do Brasil. (ANDRADE, 2015, pp. 153-156).

No governo de Getúlio Vargas, políticas restritivas foram aplicadas na própria legislação do país, refletindo, por exemplo, na Constituição de 1934, com as quotas para ingresso de estrangeiros de determinadas nacionalidades. Segundo estudo empreendido por Endrica Geraldo (2005), a adoção da Constituição de 1934 contou com diversos discursos de parlamentares contrários à entrada de imigrantes, seja por argumentos de não miscigenação com a sociedade brasileira, dificuldade de assimilação na mesma, de racismo e até de eugenia. Apesar das propostas de emenda de restrição à entrada de imigrantes de origem africana, a autora destaca que, naquela época, o fluxo japonês parecia ser o objetivo de contenção dos parlamentares. Quando da Constituinte, foram comuns discursos contrários, em especial, à imigração japonesa, devido a sua cultura “diferente” e sua “dificuldade” de assimilação à sociedade brasileira. Atitudes, por um lado, como o afastamento às demais etnias, e existência de associações culturais e, por outro, o dito patriotismo da comunidade nipônica e sua possível expansão territorial desenfreada pelo território brasileiro compunham as justificativas para tais declarações. Além disso, questões como ocupação de empregos por imigrantes em detrimento dos nacionais ou grandes aglomerações de populações estrangeiras também eram pautas discutidas (GERALDO, 2005, pp. 5-8).

Destaca-se a fala de Xavier de Oliveira, Deputado pelo Ceará, em 25 de janeiro de 1934, apontando a imigração como um problema que se caracterizava pelo lado econômico antes da ocorrência da I Guerra Mundial, mas que, após esta, inaugurou-se a fase política da migração. Para o deputado, o Brasil ainda precisaria ingressar nessa nova fase que já era percorrida por outros países, como Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile, Austrália e Nova Zelândia. Segundo o mesmo: “[...] chegamos à fase atual, que se caracteriza por ser um tanto quanto egoísta: é a fase nacionalista, a fase antropológica, a fase eugenética da migração.” (GERALDO, 2005, p. 8).



Por fim, foi adicionado à Constituição os parágrafos 6º e 7º do artigo 121<sup>85</sup> que dispunha sobre a porcentagem limitante de recebimento de estrangeiros, além da proibição de concentração territorial dos chamados “alienígenas”.

É importante ressaltar também que houve propostas de emendas apresentadas pelos legisladores a fim de restringir o fluxo migratório. Para exemplificar as propostas extremas, destaca-se que uma delas visava permitir somente a imigração de pessoas brancas, aliado a não aglomeração dos imigrantes em qualquer lugar do Brasil (GERALDO, 2005, pp. 9-10). Já outra proposta polêmica que se assemelha à anterior previa a proibição da entrada de africanos e restringia a entrada em 2% somente para asiáticos. Porém, devido a pressões do próprio Itamaraty, essas demandas não teriam sido aceitas, resultando na limitação dos 2% para todas as nacionalidades. (GERALDO, 2005, p. 29). Ainda assim, persiste na letra da Constituição entraves e restrições que limitam a entrada de estrangeiros à condição de bons imigrantes, assimiláveis, rastreáveis e dispersados pelo território. Na época da Assembleia Nacional Constituinte, o próprio Getúlio Vargas discursou, demonstrando preocupação com o que enxergava como entrada livre de imigrantes ao território, afirmando que não só o seu governo trabalhava para barrar imigrantes indesejáveis, como também valorizava a contratação do trabalhador nacional. Ainda assim, o mesmo manifestou preocupação de que a limitação de 2% não supriria a necessidade de mão de obra no Brasil e nem mesmo poderia ser calculada de maneira fiel à realidade. Apesar da investigação feita pela autora demonstrar discursos xenófobos, racistas e até eugenistas durante a Constituinte, o resultado final apresentado na Constituição de 1934 não abarcou os debates e propostas mais inflamadas. Porém, reforça-se que isso não descarta a forma negativa que a questão migratória era vista pelos legisladores à época (GERALDO, 2005, pp. 2; 27- 30).

---

<sup>85</sup> Segundo os parágrafos: “§ 6º A entrada de imigrantes no territorio nacional soffrerá as restricções necessarias á garantia da integração ethnica e capacidade physica e civil do immigrante, não podendo, porém, a corrente immigratoria de cada paiz exceder, annualmente, o limite de dois por cento sobre o numero total dos respectivos nacionaes fixados no Brasil durante os ultimos cincoenta annos.

§ 7º E’ vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do territorio da União, devendo a lei regular a selecção, localização e assimilação do alienigena.” (BRASIL, 1934, p. 135 – grafia original).

A questão da assimilação era vocabulário recorrente nas discussões parlamentares. De acordo com estudo de Seyferth (1997) acerca da imigração italiana, polonesa e alemã, esses grupos de colonos mantinham suas tradições culturais, como o ensino de sua língua materna aos filhos ou a existência de associações, por exemplo. Porém, a xenofobia e o nacionalismo para com esses grupos já estavam presentes e eram demonstrados até antes de 1889. Mas foi no Estado Novo, entre 1937 e 1945 – portanto, depois da promulgação da Constituição de 1934<sup>86</sup> e com a Constituição de 1937 outorgada – que se desenhou um plano de ação para combater os ditos “quistos étnicos”. Conceber esses colonos como “alienígenas” foi uma prática comum das autoridades, uma vez que enxergavam os mesmos como grupos não nacionais e não assimilados. Assim, o esforço se deu para impor o “espírito nacional” aos imigrantes e seus descendentes (já brasileiros), numa tentativa de suplantar estilos de vida e culturas diferentes em benefício de um caldeamento nacional. Ações como limitações ao ensino de outras línguas nas escolas (e até o encerramento das mesmas), fechamento de associações, promoção do escotismo, serviço militar e práticas de civismo (como forma de atingir a família com os ensinamentos passados para seus filhos) foram empreendidas, tendo o exército papel importante na implementação e idealização dessas práticas. Inclusive, houve endurecimento nas proibições e nas imposições de adequação (como a proibição de falar línguas estrangeiras em público), causando punições duras, como prisões, humilhações e alto policiamento. (SEYFERTH, 1997, pp. 95- 98). Nessa época, devido ao contexto da Segunda Guerra Mundial, existia uma alusão ao antinazismo nas ações feitas pelo exército. Porém, a autora ressalta que as motivações tinham, na verdade, correlação com a busca de unidade nacional e que essa visão atingia também os italianos e poloneses (SEYFERTH, 1997, pp. 102-104). Ou seja, para a “unicidade” do país deveria haver a imposição de uma brasilidade atrelada ao desmantelamento do sentimento de pertencimento a uma cultura externa.

---

<sup>86</sup> Em 10 de novembro de 1937 foi outorgada uma nova Constituição que, em seu artigo 151, mantinha grandes semelhanças com a letra utilizada na Constituição de 1934 (artigo 121, parágrafo 6º e 7º) acerca da imigração no Brasil. De acordo com o artigo 151 – “A entrada, distribuição e fixação de imigrantes no território nacional estará sujeita às exigências e condições que a lei determinar, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos” (BRASIL, 1937).

As medidas tomadas por quase duas décadas diminuiram o fluxo de refugiados e imigrantes para o Brasil. Não só a questão do refúgio não era reconhecida e nem tratada com maior cuidado pelas autoridades brasileiras. A xenofobia existente tanto na população como no próprio parlamento foram capazes de dificultar a entrada no território e a vida dessas pessoas. Como demonstrado acima, especialmente após as Constituições de 1934 e 1937, as restrições foram mais significativas e acabaram por diminuir o fluxo de refugiados e imigrantes.

Além das duas Constituições, destaca-se o Decreto-Lei nº 3.175 de 7 de abril de 1941, que promoveu ainda mais restrições para a entrada de imigrantes no país. Os vistos em geral foram dificultados, os temporários suspensos para estrangeiros que não tivessem meios de subsistência e era necessário que este pudesse retornar para o seu país de nacionalidade ou para aquele em que solicitou o visto em um prazo de 2 anos. Vistos permanentes também foram suspensos, sendo algumas das exceções os nacionais de Portugal e de Estados americanos, estrangeiras(os) que tivessem se casado com brasileira(o) ou que a(o) filha(o) fosse brasileiras(os), aqueles que trouxessem quantias expressivas para o país, dentre outros. Vale destacar que mais uma vez premissas eram impostas para que o imigrante pudesse entrar no Brasil, reforçando novamente toda a discussão feita por Geraldo e Seyferth e apresentada acima. Era não só necessário cumprir requisitos físicos, morais e laborais, mas também, ter condições de assimilação à sociedade brasileira. Após a avaliação consular, o pedido passaria não só pelo Ministério das Relações Exteriores como também pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores<sup>87</sup> (BRASIL, 1941). Com isso, temos o seguinte número de entradas de imigrantes/refugiados no país: o período de 1921 até 1930 recebeu 203.822 mil imigrantes; o período de 1931 até 1940 recebeu 22.282 mil; e o período de 1941 até 1947 foram 50.224 mil, sendo a maior parte deles (34.960 mil) após o fim da Segunda Guerra Mundial (ANDRADE, 2015, p. 154; 2005, pp. 71-72).

<sup>87</sup> De acordo com artigo 3º: “§1º: Para esse fim, a autoridade consular, depois de entrar em contacto com o interessado e concluir que ele reúne os requisitos físicos e morais exigidos pela legislação em vigor, tem aptidão para os trabalhos a que se propõe e condições de assimilação ao meio brasileiro, encaminhará o pedido ao Ministério das Relações Exteriores com suas observações sobre o estrangeiro e a declaração de que este apresentou os documentos exigidos pelo art. 30 do decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores, depois de examinar o pedido e ouvir, se julgar conveniente, outros órgãos do Governo, concederá ou não a autorização para o visto, a qual será comunicada à autoridade consular pelo Ministério das Relações Exteriores” (BRASIL, 1941).

Com relação aos judeus essa mudança também foi significativa. Anteriormente, o Brasil se mostrava receptivo para os judeus de origem alemã que eram refugiados, chegando a contabilizar cerca de 40 mil por volta do final da década de 1930. Após a aprovação da Constituição de 1937 algumas dificuldades para a imigração foram sentidas. A emissão de vistos para a entrada no Brasil sofreu entraves, atrelando sua concessão à existência de certidões de nascimento e renúncias ao judaísmo. Algumas iniciativas individuais de embaixadores brasileiros acabaram por conceder vistos até mesmo para aqueles que não se enquadravam no perfil estipulado, indo na contramão das recomendações do Ministério das Relações Exteriores. Aqueles que já se encontravam em território foram ameaçados de expulsão (ANDRADE, 2015, pp. 156-157).

O retorno a este passado é importante, pois ajuda a compreender as próprias ações que viriam a ser desenvolvidas no período pós Segunda Guerra Mundial pelo governo brasileiro. Ainda que os estudos apresentados acima se debruçam mais sobre a imigração para o Brasil, é possível tecer conexões com a questão do refúgio, uma vez que o governo brasileiro demonstrava resistência em reconhecer esse status. Desse modo, o tratamento dado àqueles que necessitavam de proteção ainda estava envolto pela questão laboral e pelas possíveis vantagens que tais fluxos pudessem oferecer ao país. Além disso, o recebimento dos fluxos eram controlados e selecionados, demonstrando que nem todos eram bem-vindos ao Brasil.

## 2.2.

### **Após a Segunda Guerra Mundial: Continuidades e rupturas na relação com o fluxo migratório**

Após a Segunda Guerra Mundial, devido ao alto número de refugiados que a mesma produziu, foi necessária a criação de uma organização para lidar com essa demanda. Anteriormente, a Liga das Nações já havia feito seu papel ao se preocupar com o auxílio de desnacionalizados após o fim da Primeira Guerra Mundial. Dessa vez, antes mesmo da criação da ONU, uma Organização Internacional para os Refugiados (OIR) foi implantada. Com o fim do conflito, o Brasil procurou se alinhar aos países do bloco ocidental, passando a se envolver com os

esforços desta organização. Em 1946, já com novo governante eleito (Eurico Gaspar Dutra), o Brasil passava por uma mudança de postura frente à imigração e ao refúgio, porém, como veremos, a nova abordagem ainda conservava aspectos do período anterior.

Como apontado por Andrade (2015), após as eleições presidenciais de 1945 e a posse de Eurico Gaspar Dutra, a questão imigratória ainda viria a manter aspectos da política restritiva do período de Getúlio Vargas. As mudanças não seriam tão abruptas na sua aplicação, pois os burocratas ainda permaneciam no governo imbuídos das instruções e tratamentos para a imigração provenientes do período anterior. (ANDRADE, 2015, p. 157).

Em 18 de setembro de 1945, foi instituído o Decreto-Lei nº 7.967 que versava sobre a imigração e colonização no Brasil. Sendo ainda um ato do governo de Vargas, este Decreto-Lei só seria revogado pela lei nº 6.815 de 1980, conhecida popularmente como Estatuto do Estrangeiro<sup>88</sup>. O Decreto-Lei nº 7.967 objetivava regulamentar a imigração, uma vez que a guerra havia terminado. Porém, essa jurisdição continha ainda muitas semelhanças com o direcionamento das anteriores, ou seja, regular a entrada de pessoas no Brasil de forma que as mesmas trouxessem progresso para o país, aliado ao intuito de proteção dos trabalhadores brasileiros. Além disso, outra intenção era manter e estimular na população brasileira, características de ascendência europeia. A imigração espontânea continuava tendo a limitação de dois por cento sobre o total de entrada de estrangeiros compreendidos do período de 1º de janeiro de 1884 até 31 de dezembro de 1933<sup>89</sup>. Esta imigração também terá um componente dirigido, envolvendo o setor público e também o privado, porém, com o controle estatal para a permissão da vinda.

---

<sup>88</sup> O Estatuto será apresentado nas próximas seções deste trabalho.

<sup>89</sup> Segundo o Decreto-Lei: “Art. 1º Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil desde que satisfaça as condições estabelecidas por esta lei.

Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A corrente imigratória espontânea de cada país não ultrapassará, anualmente a cota de dois por cento sobre o número dos respectivos nacionais que entraram no Brasil desde 1º de janeiro de 1884 até 31 de dezembro de 1933. O órgão competente poderá elevar a três mil pessoas a cota de uma nacionalidade e promover o aproveitamento dos saldos anteriores” (BRASIL, 1945).

Menciona-se que o recrutamento será feito por agentes de saúde e de imigração, no exterior (BRASIL, 1945). É possível enxergar que apesar da possibilidade de migração espontânea, esta é regulada e deve obedecer a uma série de requisitos. Os interesses em características específicas, que remetam ao povo europeu, parecem dar continuidade à política de embranquecimento da sociedade brasileira, já mencionada na seção anterior.

Após a Segunda Guerra Mundial, a criação da OIR figurou como mais um aparato para lidar com o refúgio. Em se tratando da atuação brasileira na mesma, esta parecia promissora, uma vez que durante as reuniões do Comitê para a elaboração da organização o Brasil se mostrou muito receptivo em contribuir com os esforços para a questão do refúgio. Com a promessa de que receberia anualmente grande número de refugiados e deslocados para serem reassentados no país, o governo parecia estar, de fato, disposto a ajudar - algo que acabou por não se cumprir. A delegação brasileira chegou a estimar que o país fosse capaz de receber entre 100 mil e 200 mil pessoas por ano, dentre imigrantes e refugiados. No entanto, esta recepção estava condicionada à escolha daqueles que rumariam para sua terra. Mais uma vez se fazia presente a lógica assimilacionista, onde não eram desejados aqueles que não poderiam se adaptar à sociedade nos quesitos étnicos, econômicos e sociais. Devido às experiências no passado tidas como “negativas” com nacionais japoneses ou chineses, por exemplo, o Brasil fazia o cálculo de não querer mais acolher certos fluxos de pessoas (ANDRADE, 2005, pp. 72-73). Destaca-se, mais uma vez, o caráter de embranquecimento da população, pois também são feitas observações sobre o desejo de fortalecer a ascendência europeia, ou seja, sobre o desejo de receber uma população que muitas vezes possui pele clara para que então, possa se assimilar à sociedade brasileira. Tais declarações parecem carregar diversos preconceitos, demonstrando que algumas das posturas adotadas no passado frente às populações imigrantes e refugiadas ainda permeiam a política externa brasileira.

Outra demanda era receber aqueles que estariam dispostos a trabalhar no campo para não haver qualquer concorrência com o trabalhador brasileiro já estabelecido nas cidades. Chegavam a especificar que os mesmos deveriam ser trabalhadores com qualificação, técnicos ou agricultores. Como o autor destaca, essas

declarações demonstram que o governo brasileiro estava condicionando o recebimento dessas pessoas e, portanto, a atitude humanitária, aos seus próprios interesses internos e àquilo que era conveniente aos mesmos (ANDRADE, 2005, pp. 72-73). Porém, entende-se que tal exigência sugere, mais uma vez, grande semelhança com as políticas adotadas no período anterior, pois o interesse em colonizar regiões mais rurais e menos populosas se alia ao discurso da defesa do trabalhador nacional, temáticas já abordadas neste trabalho. Ademais, as motivações para o recebimento de fluxos de refugiados e deslocados parecem continuar servindo mais aos interesses do governo (mesmo após novas eleições) ao invés de serem pautadas pela proteção, solidariedade e direitos, como também já abordado na seção acima. Aparenta haver muito mais uma política de continuidade na questão migratória do que uma grande ruptura e mudança de postura.

Missões foram enviadas para Europa, delineando os critérios de seleção a fim de eleger aqueles que viriam para o Brasil. A indicação foi a vinda “... nesta ordem de prioridade, de baltas (lituanos, letões e estonianos), ucranianos, poloneses, russos brancos (não comunistas) e iugoslavos” (ANDRADE, 2005, p. 75). Em 16 de maio de 1947 o Brasil recebeu os primeiros refugiados e deslocados, após acordo bilateral entre o Comitê Intergovernamental de Refugiados e o Brasil, realizado em 1º de abril de 1947, para receber mil famílias. As funções para com essas pessoas eram compartilhadas, devendo o Brasil proceder com abrigo, refeições, trabalho e o Comitê responsabilizar-se-ia pelo deslocamento, dando também auxílio financeiro para o aprimoramento das instalações de recepção no país. Da mesma forma, ficava acordado que o Brasil poderia escolher aqueles que viriam para o país, de acordo com os critérios que estabelecesse (ANDRADE, 2005, p. 76).

Em 1º de julho de 1947, a Comissão Preparatória da OIR entrou em vigor, assumindo o que antes era incumbência do Comitê Intergovernamental de Refugiados e da UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration<sup>90</sup>). Como o Brasil assinou a Constituição da OIR, pôde participar das reuniões da Comissão. Em 30 de abril de 1948 foi estabelecido um acordo bilateral, desta vez

---

<sup>90</sup> Para maiores informações sobre a organização retornar ao histórico do Direito Internacional dos Refugiados feito no capítulo 1 deste trabalho.

entre o país e a Comissão, prevendo a chegada de mais mil famílias e instaurando também uma Comissão Mista Brasil – OIR. Manteve-se a possibilidade de escolha daqueles que viriam para o Brasil, bem como as responsabilidades do país no acolhimento e inserção no mercado de trabalho, contando também com o auxílio da OIR. A Comissão Mista demorou de fato a entrar em vigor devido à opinião negativa frente aos refugiados no âmbito das autoridades e da própria opinião pública. Com isso, foi realizado um trabalho de conscientização da importância dessas pessoas para a atividade econômica brasileira, focando nos empregadores e também nas autoridades do governo. Utilizaram-se dos meios de comunicação da época para realizar sua propaganda. Dessa forma, o recebimento dos refugiados aumentou no período, chegando a acolher entre dezembro de 1948 e agosto de 1949, 14.016 pessoas (ANDRADE, 2005).

Após análise dos arquivos do Itamaraty, incluindo documentos oficiais e declarações dadas pelo, à época, Ministro Hélio Lobo, Júlia Bertino Moreira<sup>91</sup> (2012) demonstrou o entendimento que o governo fazia da situação, bem como o cruzamento dos interesses do país e o auxílio humanitário. Para o governo, como já retratado neste trabalho, havia o interesse na vinda desses imigrantes ao Brasil por reunirem diversas características positivas. O fato de terem aptidão para o trabalho era, sem dúvida, atributo valorizado pelas autoridades brasileiras quando da seleção de pessoas. Mas, além disso, outros aspectos que envolviam o apreço pela religião e pela família – sinalizando para aspectos morais conservadores – e o antagonismo ao comunismo foram pertinentes para essa escolha (MOREIRA, 2012, pp. 73-74). Como declarado pelo Ministro Hélio Lobo, aqueles que para cá viriam eram indivíduos:

[...]de índice de robustez e sanitário elevado, de raça branca, de capacidade social e produtiva acima da média do trabalhador nacional, religião católica e, na maioria agricultores. Tudo indica que constituirão boa mão de obra e serão rapidamente assimilados (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1947a, apud. MOREIRA, 2012, p. 75).

Colocando-se como favorável à chegada dos refugiados, o Ministro Hélio Lobo defendia seu posicionamento através de declarações que ressaltavam os as-

---

<sup>91</sup> Para estudo mais aprofundado da trajetória da política brasileira para os refugiados sugere-se a consulta da Tese de Júlia Bertino Moreira intitulada “Política em Relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010)” (2012).



pectos considerados positivos e os benefícios desses refugiados para o país. O conceito de utilidade era invocado: a “[...] utilidade que deles podemos tirar” (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1947a, apud. MOREIRA, 2012, p. 85). Vislumbrando o componente da “utilidade” para a vinda desses refugiados, Hélio Lobo demonstrava empenho em de fato selecioná-los e enviá-los ao Brasil. Tal empenho esbarrou em percalços, como a falta de ratificação para a entrada na OIR e as dificuldades financeiras, justamente, para garantir a permanência na organização. Segundo Fischel de Andrade (2005), muitos funcionários do governo continuavam na administração pública mesmo após a mudança presidencial, o que mantinha alguns entendimentos, no geral, desfavoráveis à imigração e refúgio.

Como também apresentado por Bravo<sup>92</sup> (2014), o Ministro Hélio Lobo teve papel importante na defesa de uma atuação brasileira frente ao acolhimento dos refugiados, sendo grande entusiasta da entrada do país na organização. Ele buscou o recebimento desses indivíduos, ainda que tivesse que lidar com dificuldades internas, como as opiniões contrárias e a morosidade no processo de ratificação. Suas ações, inclusive, permitiram a recepção de refugiados mesmo o Brasil não tendo efetivado sua participação como membro, fora os impasses no pagamento de contribuições à OIR. (BRAVO, 2014, pp. 93-96; 103). Tais considerações demonstram que o Estado brasileiro não configurava um governo monolítico, uma vez que as divergências estavam presentes em todos esses processos e atores. O próprio Hélio Lobo, apesar de seu papel de destaque e sua postura atuante na política externa brasileira, também era movido pelo olhar interessado e utilitarista na recepção de refugiados, como aqui já exposto.

O acordo do Brasil com a Comissão Preparatória da OIR, realizado em 1948, trazia em sua letra o encadeamento do aspecto humanitário com os ganhos econômicos que seriam gerados no país. Esse acordo, estabelecido pelo Decreto nº25.796 de 10 de Novembro de 1948, trata da cooperação entre a Comissão e o governo brasileiro “nos terrenos humanitários, social e político, assim como a prosperidade dos refugiados e a obtenção de vantagens econômicas para o Brasil”

---

<sup>92</sup> Para maiores informações sobre a atuação brasileira no período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, consultar Dissertação de André Bravo, “O milhão restante, o Brasil e a evolução da proteção internacional a refugiados (1946-1952)” (2014).

(BRASIL, 1948). Com isso, visa-se, mais uma vez, demonstrar o caráter humanitário brasileiro ao mesmo tempo em que destaca as vantagens para o interesse nacional. Em outro trecho do Decreto é dito que a cooperação com a organização é desejosa para o Brasil “a fim de manter sua política tradicional de solidariedade internacional na solução dos problemas básicos relativos ao bem estar do mundo” (BRASIL, 1948). Novamente a hospitalidade do país é sublinhada, afinal, como declara o próprio Ministro Hélio Lobo: “de que foi feito o Brasil, senão de refugiados?” (ARQUIVO DO ITAMARATY, 1947a, apud. MOREIRA, 2012, p. 85).

O Brasil nunca viria a se tornar, de fato, membro da OIR - por dificuldades orçamentárias em pagar as taxas de administração, apesar da aprovação da Constituição da OIR pelo Congresso brasileiro. A ratificação não foi realizada devido aos entraves na efetivação de empréstimos. Por isso, a participação brasileira se pautou por acordos bilaterais com a organização, recebendo fluxos de pessoas através dos mesmos. A Comissão Mista Brasil – OIR viria a encerrar atividades em 15 de dezembro de 1949. Houve tentativa de acordo entre o estado de São Paulo e a OIR, em um momento que a própria começava a vislumbrar o término de suas atividades. Porém, juridicamente não foi possível o estabelecimento da parceria e já no começo de 1952 a OIR, de fato, foi finalizada (ANDRADE, 2005, pp. 77-88; MOREIRA, 2012, pp.88-89).

Apesar de todas as complexidades apontadas, pode-se dizer que o recebimento de refugiados através da cooperação com a OIR surtiu resultados positivos. Segundo os arquivos oficiais brasileiros, foram recebidos 21.603 refugiados no período de 1947 até 1950 (ARQUIVO DO ITAMARATY, DELEGAÇÃO DO BRASIL JUNTO A OIR, 1949; DEPARTAMENTO ECONÔMICO E CONSULAR, 1951, apud. MOREIRA, 2012, p. 85). Outras fontes apontam que até o ano de 1952 a parceria com a organização teria alocado 29.000 refugiados (STANSBY, 1952, apud. ANDRADE, 2005, p. 85). Ainda assim, os números apresentados ficam bem aquém das expectativas geradas pelo governo brasileiro ao estimar a recepção de 100 a 200 mil refugiados e imigrantes ao ano.

Com isso, vemos que as declarações dadas e as ações realizadas tinham um caráter duplo. Mesmo cumprindo com o recebimento de refugiados, nota-se um claro interesse por trás da recepção, voltado para o aprimoramento da econo-

mia brasileira, branqueamento da sociedade e reforço da cultura europeia. Apesar da mudança de governo ocorrida após o final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil ainda direcionava suas ações no recebimento de refugiados conservando algumas semelhanças ao período anterior, no que diz respeito às regras para entrada e na seleção de pessoas com critérios específicos visando benefícios ao país. Isso tudo era envolto em discursos humanitários, algo que não se pode negar de todo, porém, questiona-se a sua verdadeira parcela de importância dentro da equação para o recebimento desses fluxos.

Deve-se levar em consideração que, à época, o instituto do refúgio, todo seu arcabouço jurídico e inclusive os princípios basilares e complementares ao mesmo, como os Direitos Humanos, estavam em fase de desenvolvimento e aprimoramento. Isso justifica, em parte, o posicionamento e a forma de seleção dessas pessoas feita pelo governo brasileiro. Ainda assim, é possível tecer algumas considerações acerca do espírito humanitário invocado pelo país, pois o desenho jurídico que vinha sendo construído internacionalmente para o refúgio já destacava aspectos como a perseguição e as ameaças, ao mesmo tempo em que as próprias grandes guerras haviam demonstrado massacres e violência a diversos grupos. Ou seja, já se discutia e demonstrava a importância do auxílio aos refugiados e os direitos básicos aos mesmos. Nesse sentido, o recebimento daqueles em necessidade de proteção deveria ser indiscriminado, visando contribuir para sua segurança e recomeço em um novo país ou, numa possível posterior repatriação. O enfoque deveria se dar na preservação de suas vidas e entrega dos direitos pertinentes aos mesmos, até porque, à época, documentos basilares como a DUDH já se faziam presentes. Questões econômicas seriam beneficiadas a partir da posterior chegada à sociedade, ou seja, seriam complementares ao recebimento desse fluxo, não devendo ter primazia ao caráter humanitário defendido pelo governo. De qualquer forma, vale salientar que não se procura com esta discussão apontar como isentos de interesses outros países que tenham participado dos esforços de recebimento de refugiados à época, nem mesmo que a construção da legislação e instituições do refúgio ao longo das décadas seja totalmente excluída de decisões e influências políticas. Ao invés disso, pretende-se um convite à reflexão e questionamento do imperativo humanitário utilizado como justificativa para as ações brasileiras. Uma indagação não no sentido de descartá-lo da equação, porém, no

sentido de compreender o seu papel e sua extensão para, então, termos uma visão mais atenta, crítica e abrangente acerca do recebimento de refugiados à época.

### 2.3.

#### **O ACNUR e seus instrumentos jurídicos frente aos governos brasileiros anteriores à Ditadura Cívico-Militar**

Com o fim da OIR, o ACNUR passou a ser responsável pela temática dos refugiados. A Conferência ocorrida em Genebra no dia 28 de julho de 1951 estabeleceu a chamada Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e contou com o voto favorável da delegação brasileira presente no momento. No ano seguinte, em 15 de julho de 1952, o Brasil assinaria a Convenção. Mas apesar da sinalização do compromisso brasileiro, ainda seriam necessários longos anos para a promulgação da mesma. As discussões que se seguiram acerca da Convenção gravitavam na preocupação com qual definição de refugiado deveria ser adotada pelo Brasil. Neste momento já se constrói o entendimento que viria a prevalecer dali a alguns anos, entendimento esse que reflete, também, a própria trajetória brasileira frente ao refúgio até então. O Brasil optou por restringir a entrada de refugiados, sendo admitidos somente aqueles provenientes da Europa em acontecimentos ocorridos anteriormente a 1 de janeiro de 1951. Como destacado por Moreira (2012), um representante do MRE teria pronunciado que:

Duas considerações me induzem a restringir os compromissos do Brasil somente aos refugiados “na Europa”: em primeiro lugar, a persuasão de assim contribuir para facilitar a tarefa das autoridades brasileiras de imigração no empenho de escolher e selecionar a qualidade do emigrante destinado ao Brasil; em segundo lugar, tendo em vista a faculdade que lhes é concedida de poder estender tais compromissos aos refugiados dos demais continentes, por ocasião do ato de retificação. (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1951, apud. MOREIRA, 2012, p. 90).

Destaca-se a continuidade da postura do país frente à temática do refúgio. Esta continua sendo encarada, abertamente, como uma conveniência para a atração de imigração para o país, aonde a possibilidade de limitar territorialmente a procedência dessas pessoas garante que seja dado seguimento à política brasileira de retorno às origens europeias. O refúgio seguia tendo sua utilidade para o Brasil, sendo igualado propositalmente à imigração e, conseqüentemente, afastando-se do real propósito de proteção frente à perseguição.

Já o processo que culminaria com a promulgação da Convenção começou somente pelos idos de 1957, com as discussões iniciadas no Congresso Nacional. Nesse ano, Juscelino Kubitschek, então presidente do Brasil, enviaria em setembro de 1957<sup>93</sup>, mensagem ao Congresso para que fosse apreciada a Convenção de 1951, juntamente com as explicações do Ministro das Relações Exteriores que justificavam a importância do documento. Em maio de 1959, a mensagem resultou no Projeto de Decreto Legislativo nº 7/1959. Este acabou por trazer divergências acerca de pontos na Convenção que versavam sobre as condições de trabalho dos refugiados. O Congresso deliberou sobre o veto aos artigos 15 (direito a se associar) e 17 (direito acerca da profissão assalariada). É pertinente notar que o artigo 17 dizia que o refugiado não estaria submetido a medidas restritivas de proteção do mercado nacional. Para o veto, alegou-se que os refugiados não poderiam ter tratamento diferenciado frente aos demais estrangeiros, como, por exemplo, os portugueses, que detinham laços históricos e, portanto, privilégios diferenciados. Após os debates, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, o Projeto foi transformado no Decreto Legislativo nº 11 de 07 de julho de 1960. A contestação aos dois artigos foi mantida, resultando no veto de ambos na redação final (ANDRADE, 2015, pp.161-162; JUBILUT, 2007, pp. 171-172; MOREIRA, 2012, pp. 89-92).

A promulgação seguiu a mesma linha, e através do Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961, Juscelino Kubitschek reiterou a exclusão dos mesmos artigos. Foi também neste Decreto que as objeções feitas em 1951 – à época da votação da Convenção – por representante do MRE foram confirmadas. Trata-se da escolha do Brasil (prevista na letra da Convenção de 1951) em adotar a reserva geográfica restrita à Europa, limitando o entendimento de refúgio não somente de forma temporal, mas também territorial, através da adesão à expressão “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa” (BRASIL, 1961). A ratificação tinha sido entregue ao Secretário-Geral da ONU em 15 de novembro de 1960.

---

<sup>93</sup> Tratava-se da mensagem nº 355/1957 publicada no Diário do Congresso Nacional. A mesma pode ser encontrada no link: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06SET1957.pdf#page=11>.

Mesmo com a demora na promulgação da Convenção de 1951, o Brasil continuou recebendo refugiados durante a década de 1950. Apesar de, à época, ainda não ter promulgado e ratificado o documento, segundo Andrade (2015), entre os anos de 1952 e pelos idos do final da década foram reassentados alguns milhares de refugiados, principalmente húngaros e russos<sup>94</sup>. Nessa época também, o Brasil ainda não contava com um escritório do ACNUR e nem mesmo um representante para o país, algo que parece não ter sido de interesse do governo<sup>95</sup> (ANDRADE, 2015, pp. 161-162; 2017, p. 43).

Na verdade, a ratificação da Convenção foi impulsionada pelos compromissos assumidos pelo governo brasileiro no Ano Mundial dos Refugiados, uma iniciativa da sociedade civil do Reino Unido que foi abraçada pela ONU e ocorreu entre os anos de 1959 e 1960. Dentre os diversos eventos culturais que realizou, o Brasil também recebeu cerca de 700 refugiados de origem europeia que estavam no Oriente e ratificou a Convenção de 1951. Porém, esta ratificação parece se apresentar como a necessidade de um reforço da imagem positiva brasileira, bem como fruto da necessidade de estar alinhado com as novas preocupações da comunidade internacional, evitando assim, pressões diplomáticas (ANDRADE, 2017, p. 46-47).

Apesar desse passo positivo, o Brasil ainda levaria longos anos para a ratificação do Protocolo Adicional de 1967 – adotado em 31 de janeiro do mesmo ano pela ONU em Nova Iorque – que retirava as demarcações temporais e geográficas da Convenção original. As discussões para sua ratificação se iniciaram já no período da Ditadura Cívico-Militar no Brasil, momento no qual a seara do refúgio enfrentou obstáculos.

---

<sup>94</sup> Foram 5.449 refugiados recebidos no período de fevereiro de 1952 a março de 1954; 2.135 entre janeiro de 1954 e fevereiro de 1955. Entre 1956 e 1958 foram 5.300 refugiados de maioria húngara e em torno do final da década, 697 dissidentes religiosos russos. (ANDRADE, 2015, p. 161).

<sup>95</sup> Segundo Andrade (2015; 2017), o Brasil não deu resposta à proposição feita pelo ACNUR em 1953 acerca de instituir Paul R. Doyle como representante para o país, mais especificamente no Rio de Janeiro. Com isso, os planos de instituir um escritório da organização no Brasil foram deixados de lado até que houvesse espaço político para tal. O governo brasileiro somente reconheceu o representante do ACNUR para a América Latina: González Fernández (ANDRADE, 2015, p. 161; 2017, p. 43).

## 2.4.

### O Período da Ditadura Cívico-Militar brasileira e sua relação com o Refúgio

A Ditadura Cívico-Militar havia se iniciado em 1964 após o Golpe dado em João Goulart, então Presidente da República. Assumindo o marechal Humberto Castelo Branco, o Brasil começava um longo período conturbado da história, que teria suas consequências também na questão do refúgio. Contando ao todo com cinco presidentes militares, a ditadura passaria por períodos de endurecimento do regime, retirando liberdades, perseguindo e torturando opositores e, em seus anos finais, começando um processo de reabertura política lenta, segura e gradual. Durante o governo do general Costa e Silva, em 13 de dezembro de 1968 é instituído o Ato Institucional nº 5 (AI-5), o qual basicamente autorizava o fechamento do Congresso Nacional e retirava direitos políticos, dando aval para a intensificação das perseguições contra a oposição. Somente em 1978 este seria derrubado. Conta-se que já no mandato do general Ernesto Geisel entre os anos de 1974 e 1979, após instabilidades econômicas que se anunciavam, o regime passou a enveredar-se para a estratégia de que era preferível ir se desvinculando do poder enquanto a situação ainda era mais favorável (VIZENTINI, 2003, pp. 39-54).

Frente às perseguições sofridas pelos opositores no Brasil, foi inevitável a existência de um número considerável de exilados. Outros países da região passavam por experiência semelhante, onde suas ditaduras militares também geravam, invariavelmente, perseguidos políticos. Estes reuniam as características para o enquadramento na proteção do refúgio, porém, não podiam contar com o devido reconhecimento no Brasil, justamente pelos motivos políticos relacionados à ditadura brasileira.

Naquela altura, em se tratando da imigração, o Brasil caminhou para um período de maior restrição. Mesmo sem abandonar o viés da utilidade e da importância da composição da sociedade, a entrada ou expulsão de imigrantes era pautada por uma lógica securitária, através do termo segurança nacional<sup>96</sup>. O Decreto

---

<sup>96</sup> Este termo terá grande destaque no período da Ditadura, vindo a pautar o chamado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980), que somente será revogado em 2017 pela Lei

Lei nº 941 de 13 de outubro de 1969<sup>97</sup> versou sobre a admissão, obrigações e possibilidades de expulsão dos imigrantes (BRASIL, 1969). No ano seguinte, o Decreto nº 66.689 de 11 de junho de 1970 regulamentou o mesmo, ressaltando a questão da segurança nacional como algo a ser preservado, reforçando os interesses políticos, socioeconômicos e culturais ao regular a situação jurídica do imigrante.

No campo do refúgio não seria tão diferente, uma vez que o Brasil seguia sem retirar a reserva geográfica e temporal. Mesmo com o envio de pedido feito pela Presidência da República ao Congresso para a adesão ao Protocolo Adicional de 1967, ainda demoraria a resolver a questão das reservas. O MRE indicou à Presidência da República que as reservas feitas aos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951 deveriam ser substituídas por uma menção ao tratamento igualitário entre refugiados e estrangeiros (excetuando os portugueses). Ademais, também destacou que a limitação temporal e geográfica já não faria mais sentido nos termos em que se encontrava, uma vez que ao longo do tempo, novas situações de refúgio já teriam surgido (ANDRADE, 2017, p. 50). Esta era uma indicação à Presidência, que procedeu com o envio de mensagem ao Congresso<sup>98</sup> para que a temática fosse apreciada. No entanto, quando desse envio, a questão da reserva geográfica não foi explicitada, apesar do pedido de apreciação ao Protocolo Adicional de 1967. Após as discussões, o Decreto Legislativo nº 93 de 1971 foi aprovado, onde o Brasil aderiria ao Protocolo e substituiria as reservas aos artigos 15 e 17 (mantendo ressalva ao § 2º deste). A sua promulgação aconteceu através do Decreto nº 70.946 de 1972. No entanto, mesmo com a análise e indicação do MRE, a questão da reserva geográfica não foi resolvida e o ACNUR tentou diversas vezes, junto ao governo brasileiro, sua alteração. Somente em 1987, o Brasil sinaliza o intento de retirar a limitação espacial, culminando com o Decreto nº 98.602 de 1989. Este trocava a opção feita há mais de 20 anos quando da ratificação da Convenção de

---

de Migração (Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017). Esta legislação será abordada mais à frente neste trabalho.

<sup>97</sup> “Art. 73. É passível de expulsão o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais” (BRASIL, 1969).

<sup>98</sup> Trata-se da Mensagem nº 410 de 26 de outubro de 1971.



1951 acerca do entendimento de refugiados como provenientes somente da Europa. Assim, seria agora adotada a opção de refugiados europeus e de alhures. Porém, somente na década de 1990, através do Decreto nº 99.757 de 29 de novembro e já no governo Fernando Collor de Mello, a Convenção seria adotada em sua plenitude e sem reservas (ANDRADE, 2017, pp. 51-53; MOREIRA, 2012, pp.107-110).

Com o passar dos anos da Ditadura Cívico-Militar, a imigração ficava cada vez mais dificultada, selecionada através da utilidade econômica ao país e observando a questão da segurança. No caso do refúgio, essa postura também se fez presente, talvez até com mais alguma intensidade, uma vez que além dos pontos mencionados acima, os aspectos políticos foram um componente importante para estes governos. A admissão de refugiados deveria acompanhar a questão da segurança nacional, excluindo-se pessoas que pudessem trazer alguma ameaça ou inconveniência ao país. Mesmo assim, por vezes, a dita tradição humanitária do país ainda era lembrada, porém, também havia preocupação com os gastos gerados por indivíduos que fossem provenientes de situações de perseguições. Inclusive, a própria Comissão Permanente de Direito Social do Ministério do Trabalho e Previdência Social chegou a enfatizar que a extensão do refúgio além da cidadania europeia deveria vir acompanhada de uma espécie de triagem, a fim de selecionar os refugiados de acordo com sua utilidade laboral. Como Moreira destaca, órgãos públicos brasileiros manifestaram essas inquietações acima quando do processo de adesão ao Protocolo Adicional (MOREIRA, 2012, pp. 99-100; 108-109).

Somado a essa situação, o Brasil distanciava-se da questão dos direitos humanos, realizando diversos tipos de violações contra sua população e despertando a atenção e o questionamento da comunidade internacional. Não só o exílio de brasileiros passou a ser prática comum, como a recepção de refugiados foi dificultada. Tornou-se habitual que o Brasil fosse local de passagem para esses fluxos, muitas vezes vindos das demais ditaduras existentes na América do Sul e, por isso mesmo, não tendo a possibilidade de reconhecimento. Assim, o reassentamento foi uma das práticas adotadas pelo ACNUR. Apesar disso, ainda existiam refugiados no país, porém, assistidos pelo mesmo e pelas demais instituições da

sociedade civil, tendo a Igreja Católica um papel importante nesse auxílio (ANDRADE, 2017, pp. 55-56; MOREIRA, 2012, p. 102).

Como Jubilut (2007) relembra, instituições como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a Comissão Pontifícia Justiça e Paz, todas ligadas à Igreja Católica, tiveram fundamental parceria com o ACNUR para receber e auxiliar aqueles que aqui chegavam sem ter reconhecidos seus status de refugiados. Essa atuação favorecia os mesmos frente aos entraves da lei para reconhecimento além da reserva geográfica (JUBILUT, 2007, pp. 172-173).

Ocorria que o governo brasileiro se eximia de tomar responsabilidade por esses indivíduos, deixando essa função justamente para essas organizações. Uma vez que a reserva geográfica ainda não havia cessado, ficava mais fácil delegar as responsabilidades, esquivando-se principalmente de alguma decisão acerca dos indivíduos provenientes do mesmo continente. Muitos deles permaneceram no Brasil assumindo os riscos de aqui estar, uma vez que a proximidade com seu país de origem e também a cultura semelhante eram vistas como vantagens. Outros, porém, foram reassentados em países europeus.

Em 1975, após a Revolução dos Cravos de 1974, refugiados portugueses e angolanos chegaram ao país, totalizando cerca de 26 mil pessoas. Já com relação ao Uruguai, Chile e Argentina, os fluxos se iniciaram por volta de 1976 e estima-se que no final da década somavam 90 mil destas nacionalidades. Além destes refugiados, o Brasil ainda contou com o recebimento de outros deslocamentos. Alguns vietnamitas chegaram ao Brasil após resgate feito por navios nacionais entre os anos de 1979 e 1981. Em 1980 também foram recebidos cubanos. Estes dois últimos, por exemplo, contaram com estatuto migratório, mas apesar de serem admitidos no país, a maioria desses indivíduos não desejava permanecer no Brasil (ANDRADE, 2017, pp. 55-60). O ano de 1980 também foi emblemático por outro fator. Em 19 de agosto era publicada a Lei nº 6815, o chamado Estatuto do Estrangeiro, que definia a situação jurídica do imigrante, criava o Conselho

Nacional de Imigração (CNIg) e vinha a revogar diversos decretos-lei aprovados ao longo da história referentes ao tema (inclusive alguns aqui citados)<sup>99</sup>.

Uma das grandes críticas que é possível tecer acerca do Estatuto do Estrangeiro é o embasamento de sua letra na ideia de segurança nacional a despeito da pauta dos direitos humanos, pauta esta que seria mais adequada para lidar com a imigração. Diversos são os artigos que versam sobre a preocupação com a segurança nacional e, também, com os interesses do Brasil. Logo nos três primeiros artigos é definido quem e sob quais circunstâncias poderá entrar ou permanecer no país, destacando-se que isso se dará de acordo com interesses, sejam esses políticos, culturais ou sócio econômicos e invocando também a já antiga retórica da defesa do trabalhador brasileiro<sup>100</sup>. No artigo 7º que trata da concessão de vistos, dentre alguns tópicos, é indicado que aqueles que possam ser nocivos à sociedade ou não satisfaçam os requisitos de saúde exigidos não sejam passíveis de visto<sup>101</sup>. Por outro lado, a criação do CNIg caracterizava um passo importante na condução da matéria<sup>102</sup>. Mesmo assim, este ficaria sob observação da Secretaria Geral do

<sup>99</sup> Segundo o artigo 136º, o último do documento: “Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente o Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938; artigo 69 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941; Decreto-Lei nº 5.101, de 17 de dezembro de 1942; Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945; Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969; Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969; artigo 2º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e Lei nº 6.292, de 16 de novembro de 1975” (BRASIL, 1980).

<sup>100</sup> Segundo o Estatuto do Estrangeiro: “Art. 1º Em tempos de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.

## TÍTULO I

### Da Aplicação

Art.2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º: A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais” (BRASIL, 1980).

<sup>101</sup> “Art. 7º: Não se concederá visto ao estrangeiro: I – menor de dezoito anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa; II – considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais; III – anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada; IV – condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; V – que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde” (BRASIL, 1980).

<sup>102</sup> O CNIg ainda será mencionado algumas vezes neste trabalho devido a sua importância e utilização já no período pós-redemocratização.

Conselho de Segurança Nacional e contaria com representantes de diversos Ministérios do governo (BRASIL, 1980). Ou seja, todo esse arcabouço jurídico priorizava fortemente a questão da segurança nacional, ao mesmo tempo em que enfatizava que os interesses do país deveriam ser observados ao admitir estrangeiros. Essa lei, portanto, espelhava um entendimento restritivo, distanciado dos direitos humanos e pouco amigável aos imigrantes.

Enquanto o governo compilava as diretrizes para a imigração, os refugiados continuavam sem uma legislação interna e ainda com empecilhos acerca da não retirada da reserva geográfica. Esse comportamento se demonstra na própria relação com o ACNUR e a sociedade civil. Ao observar o passado, pelos idos de 1950, a representação do ACNUR no Brasil já era motivo de controvérsia. Na época da ditadura não seria diferente. A instalação da organização no país se deu de maneira improvisada, sem o reconhecimento formal do governo e sem instalações próprias para seu escritório, sendo utilizadas as dependências do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em virtude do trabalho realizado pelo ACNUR em reassentar refugiados e auxiliar os que aqui se encontravam, fora sendo construída uma relação de confiança com o governo, o que desembocou no tardio reconhecimento da instituição no país em 1982. Mesmo com o reconhecimento formal pelo governo brasileiro que possibilitou que o ACNUR abrisse, finalmente, seu escritório, a postura de isenção daquele continuava. Isso porque o Brasil parecia continuar a não querer reconhecer sua responsabilidade jurídica frente aos refugiados. Entende-se também que é sintomático que a representação só tenha de fato sido reconhecida já nos anos finais do regime. Apesar de existir a parceria entre a organização e o governo, esta não parecia ser equilibrada, devido ao governo retirar-se de suas obrigações jurídicas para com essa população que, em alguns casos, não poderia nem mesmo ser reconhecida como refugiada em função dos entraves da lei (JUBILUT, 2007; MOREIRA, 2012).

O Brasil ainda viria a receber, em 1986, 50 famílias iranianas perseguidas pela sua fé Baha'i que contariam com a permissão para residência enquanto estrangeiros, através da atuação da sociedade civil e do ACNUR e a despeito das limitações para reconhecer o status de refúgio.

Desse modo, após mais de duas décadas com críticas e resistências populares, a ditadura encaminhava-se para seu fim, contando com grandes perdas humanas pelo caminho. O período também foi marcado, na seara do refúgio e imigração, pelas preocupações acerca das questões econômicas, tanto em termos de custos como em termos de “retornos financeiros” ao país que os mesmos acarretariam. Outro tema a ser considerado era a segurança nacional, desejando rechaçar possíveis indivíduos que pudessem ser subversivos, atitude alinhada com os interesses nacionais dos governos militares. Devido à colaboração e semelhanças entre as ditaduras da América Latina, não era de interesse dos governos brasileiros do período envolver-se politicamente em conflitos, a fim de evitar rechaços as suas próprias políticas. Nesse sentido, parece que ao postergar a retirada da reserva geográfica e manter uma postura evasiva acerca do refúgio – delegando essa função ao ACNUR e entidades da sociedade civil – os governos militares mantinham algum nível de distanciamento da questão. Porém, nos últimos anos, a redemocratização se aproximava, tendo como significativo marco a aprovação da Constituição Federal em 1988.

## 2.5.

### **A Redemocratização e a aproximação com os Direitos Humanos: Nova etapa para o refúgio no Brasil**

A Ditadura Cívico-Militar brasileira se encerrou no ano de 1985 após a eleição indireta de um presidente civil: Tancredo Neves. Este nunca viria a ser empossado devido a sua morte e, por isso, José Sarney assumiria o cargo. A ditadura teve como seu último governante o general João Baptista Figueiredo, entre os anos de 1979 e 1985, e este continuou o processo de abertura que tinha se iniciado com a administração Geisel. A economia, que já trazia sinais de dificuldade interna, sofreu impacto pelo âmbito internacional, principalmente com o segundo choque do petróleo no final da década. No cenário brasileiro, o movimento “Diretas Já” vinha reivindicando o direito ao voto nos anos anteriores e a resistência se demonstrava em diversas frentes pelo país. Com a reabertura política, o repúdio às ações do governo, tanto por instituições nacionais como internacionais tornou-se mais aparente e difundido. Após inúmeros atos de violação de direitos humanos, o

regime foi se enfraquecendo em seus anos finais, dando espaço para mudanças que ocorreriam nos anos vindouros (VIZENTINI, 2003, pp. 61-68).

A transição democrática traria uma nova orientação na política interna e externa brasileira, refletindo em maiores compromissos com os direitos humanos, não só na seara do refúgio, com a aprovação da lei nº 9.474/1997, mas mesmo antes, na própria carta magna do país, a Constituição Federal de 1988. Diversas seriam as leis, os tratados e as participações em fóruns internacionais a fim de consolidar a posição democrática do país, atualizar suas diretrizes aos novos tempos e reafirmar seu papel de destaque perante a comunidade internacional.

Adentrando os anos 1990, a conjuntura política internacional passava por grandes transformações. Como já discutido no capítulo anterior, o fim da Guerra Fria foi também acompanhado de uma espécie de reformulação da ordem internacional de forma a contemplar as novas realidades que se apresentavam. Assim, o enfoque à cooperação, multilateralismo e direitos humanos deu origem a algumas das agendas tocadas no âmbito internacional, refletindo, também, no posicionamento brasileiro. A Constituição Federal de 1988 figura como um primeiro marco significativo nessa retomada.

Promulgada no dia 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal do Brasil, além de versar sobre diversos direitos e deveres do Estado e da população em geral, também estabelece alguns preceitos que devem direcionar práticas estatais, como na temática do refúgio. Logo no seu primeiro artigo, trata da definição do Brasil como um Estado Democrático de Direito que possui alguns fundamentos, dentre eles, a dignidade da pessoa humana, conceito significativo para os direitos humanos e, também, para o próprio refúgio<sup>103</sup>. Já no seu artigo 4º, ao versar sobre as relações internacionais pelas quais o país se regerá, o destaque fica com o inciso II (prevalência dos direitos humanos) e o inciso X (concessão de asilo políti-

<sup>103</sup> “Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

*Parágrafo único.* Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

co)<sup>104</sup>. Além disso, como esclarecido por Piovesan (2013), a carta de 1988 trazia garantias fundamentais e figurava como uma das mais avançadas no mundo nessa questão, e, por isso, ao dar enfoque aos direitos humanos de maneira interna, também acabava por ser um respaldo para as relações internacionais que o Brasil desempenhava, algo que inclusive figura na redação do seu artigo 4º (PIOVESAN, 2013). Assim, o Brasil demonstrava sua mudança de orientação perante a comunidade internacional e apresentava uma imagem positiva.

Outro artigo importante a se destacar é o 5º, justamente por discorrer sobre os direitos e deveres dos indivíduos e da coletividade e, não à toa, figura como um dos principais no quesito direitos humanos em geral. Já no início, reitera a igualdade de todos perante a lei, sejam nacionais ou estrangeiros residentes, reforçando também o direito à liberdade e igualdade. Na questão específica do refúgio, os parágrafos finais são relevantes, não por tratarem diretamente sobre o tema, mas por terem relação direta com o mesmo. Basicamente, define-se que todos os tratados internacionais, convenções ou princípios em direitos fundamentais que sejam adotados pelo Brasil devem ser levados em conta conjuntamente com a Constituição, tendo esses, inclusive, status semelhantes à emenda constitucional. Além disso, o Brasil também se compromete a submeter-se ao Tribunal Penal Internacional<sup>105</sup> (BRASIL, 1988). Ou seja, está garantida na própria Constituição a observância dos compromissos firmados internacionalmente pelo Brasil. Isso de-

<sup>104</sup> “Art. 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político.

*Parágrafo único.* A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

<sup>105</sup> “§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão” (BRASIL, 1988).

É importante salientar que tanto a equivalência de tratados e convenções à emenda constitucional como o ato de se submeter à jurisdição do TPI foram aspectos trazidos pela Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004.

monstra, mais uma vez, seu caráter mais democrático e condizente com os direitos humanos, algo que fica ainda mais visível quando olhamos para Constituições anteriores, como aquelas já citadas anteriormente neste trabalho. Por todos esses aspectos, a Constituição de 1988 torna-se um instrumento aliado ao refúgio, uma vez que possui em sua letra diversos artigos que tratam da proteção e direitos dos mesmos dentro do país, dando respaldo legal para sua posterior efetivação.

Flávia Piovesan (2000) salienta que, acerca da Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais, o Brasil buscou espelhar-se e adequar-se a esses compromissos firmados no exterior. Assim, é possível ver diversos trechos da carta magna que muito se assemelham a tratados em direitos humanos, como por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 ou a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969. Pela sua redação, a Constituição é um bom exemplo da interação entre o Direito Internacional e a legislação interna do país, um movimento que parece ter sido buscado após a redemocratização (PIOVESAN, 2000, pp. 99-104).

Como já mencionado anteriormente, somente em 1990, com o Decreto nº 99.757<sup>106</sup> que o Brasil passou a aplicar a Convenção sem as reservas que havia delimitado anteriormente aos artigos 15 e 17 da mesma. Já no ano seguinte, seria instituída a Portaria Interministerial nº 394 de 29 de julho conjuntamente com a Instrução de Serviço nº 01, que auxiliariam no direito dos refugiados, tratando da concessão de documentos aos mesmos e implementando processos de reconhecimento de status através do ACNUR. Este analisaria os casos, realizaria entrevistas

---

<sup>106</sup> “Considerando que, ao efetuar o depósito, em 7 de abril de 1972, junto ao Secretário Geral das Nações Unidas, da Carta de Adesão ao Protocolo de 1967, sobre o Estatuto dos Refugiados, o Governo brasileiro retirou as reservas aos Artigos 15 e 17 da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, e

Considerando que o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, não levou em conta a retirada, pelo Brasil, das reservas aos citados Artigos,

#### **DECRETA**

Que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém, e que, para os efeitos da mesma, com relação ao Brasil, se aplicará o disposto na Seção B.1 (b) do Artigo 1<sup>o</sup>” (BRASIL, 1990).



e elaboraria seu parecer. Posteriormente, os pareceres seriam remetidos para o Ministério das Relações Exteriores que, após análise, encaminharia para o Ministério da Justiça culminando, por fim, na decisão do governo brasileiro, que geralmente reafirmava a posição apresentada pelo ACNUR (JUBILUT, 2006, p. 26). É interessante notar que em diversos artigos da Portaria é reiterado que os refugiados estão sob a proteção do ACNUR<sup>107</sup>, ou seja, apesar dos avanços e da concessão de maiores direitos para os mesmos, o Brasil ainda parecia trabalhar sob a lógica de delegar a responsabilidade nessa questão para a organização internacional (MOREIRA, 2012, pp. 175-176). Do mesmo modo, fica expressa nessa Portaria que o refugiado estaria sob a jurisdição do estatuto do estrangeiro, mais especificamente no seu Título X que trata dos direitos e deveres dos estrangeiros no país (BRASIL, 1991).

Até a criação e aprovação da Lei nº 9.474/1997, coube ao ACNUR realizar as etapas primordiais para o reconhecimento do refúgio. Apesar disso, cabe salientar que a Portaria nº 394 e a Instrução de Serviço nº 01 foram alvo de disputas. O ACNUR entendeu que os instrumentos criados pelo governo continham falhas e ausências e para saná-las, redigiu um *Aide-mémoire* endereçado ao Ministério das Relações Exteriores. Dentre as sugestões figurava a criação de um comitê de elegibilidade, num clamor não só pela responsabilidade do governo acerca do refúgio, mas também pela instauração de procedimentos claros e bem estruturados. Outras sugestões diziam respeito à documentação, reunião familiar, cláusula de cessação e, até mesmo, à limitação de expulsão de refugiados, numa clara alusão ao princípio de *non-refoulement*. Merece também destaque a proposição de uma nova definição de refugiado. O ACNUR recomendou que o governo incorporasse aquela contida na Declaração de Cartagena às definições clássicas de refúgio expressas na Convenção de 1951 e Protocolo Adicional de 1967. Apesar do insucesso do lobby naquele momento, as proposições feitas à época renderiam frutos dali

<sup>107</sup> A título de exemplo: “Art. 1º. O Ministério das Relações Exteriores comunicará ao Ministério da Justiça os nomes, nacionalidades, qualificações pessoais e países de procedência dos refugiados admitidos no Brasil sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR). [...]

Parágrafo único. A cédula de identidade para estrangeiro terá prazo de validade de até dois anos, podendo ser substituída quantas vezes forem necessárias, enquanto persistir a condição de refugiado, assim declarada pelo ACNUR” (BRASIL, 1991).

a alguns anos, uma vez que viriam a ser fontes de inspiração na feitura da Lei nº 9.474/1997 (ANDRADE, 2017, pp. 62-64).

Em 1992, já no governo Fernando Collor, é ratificado o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com o Decreto nº 592 de 6 de julho de 1992. No mesmo dia, sob o Decreto nº 591, também ratificam o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ambos foram adotados em 16 de dezembro de 1966 pela Assembleia Geral da ONU, uma vez que fazem parte da mesma resolução<sup>108</sup>, e contém preâmbulos essencialmente idênticos. Baseiam-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos e estão de acordo com os Princípios da Carta das Nações Unidas (ONU, 1966). No ano de 1992, através do Decreto nº 678 de 6 de novembro, também é ratificada pelo Brasil a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, chamada Pacto de San José da Costa Rica que havia sido elaborada em 22 de novembro de 1969, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Nesse mesmo ano, o Brasil recebe grande fluxo de refugiados angolanos, devido à guerra que se instaurou em Angola. Indica-se que mais de 1,2 mil chegaram ao país e, com isso, foi adotado o procedimento acima mencionado, onde o ACNUR e o governo brasileiro operaram de maneira a reconhecer a definição ampliada, baseada na Declaração de Cartagena e seu conceito de grave violação de direitos humanos. Como apontado por Andrade e Marcolini (2002), outra população que havia sido reconhecida através da definição ampliada foram os liberianos, uma vez que a Libéria também se encontrava em confronto interno desde 1989 (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 170). Alguns anos depois, com a aprovação da Lei nº 9.474, a definição ampliada entraria oficialmente para o ordenamento jurídico brasileiro.

Em 1993, o Brasil participa da Conferência Mundial de Direito Humanos, ocorrida em 22 de junho, em Viena. A delegação brasileira teve papel central na redação da Declaração e Programa de Ação de Viena, atuando e comprometendo-se com os direitos humanos após anos de ditadura. Sua escolha por aderir a todos os Pactos e Convenções em Direitos Humanos foi relevante para a imagem inter-

---

<sup>108</sup> Resolução nº 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

nacional do Brasil. Quando da Conferência, o país também se comprometeu com a indivisibilidade dos direitos e interdependência entre os mesmos, assim como a relação entre a democracia, desenvolvimento e os direitos humanos, pontos abordados na Declaração (TRINDADE; ALVES, 1993).

Tendo em vista as discussões ocorridas nessa Conferência e as decisões compiladas na Declaração e Programa de Ação de Viena, o Brasil inicia, em 1995 os preparativos para avançar a temática dos direitos humanos dentro do país. São realizados diversos encontros com atores relevantes para a questão, a fim de contribuir na construção coletiva de um documento, inclusive com a realização da I Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH) como última etapa antes do lançamento do mesmo (MOREIRA, 2012, pp. 186-188). Assim, em 1996 é lançado o Programa Nacional de Direito Humanos (PNDH), numa busca de identificar e solucionar as lacunas na promoção dos mesmos. O texto reitera que a atual Constituição do país representa uma evolução em termos de direitos, tendo como princípio regente os direitos humanos. O Programa também resultou na criação da Secretaria de Direitos Humanos já em 1997 com a função de avançar e inspecionar aquilo que o impresso propunha (BRASIL, 1996a, pp. 8-10).

O texto do PNDH I destaca a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como um marco na construção do tema, lembrando igualmente a relevância da ONU. As propostas de ação governamental são divididas em subtemas e em prazos distintos para sua concretização. O refúgio se apresenta dentro do tópico “Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros”<sup>109</sup>. No curto prazo se propôs a criação de um projeto de lei que instituisse o estatuto dos refugiados, o que viria a ocorrer em 1997. Já no longo prazo, é significativo o planejamento de reforma do Estatuto do Estrangeiro, que à época já contava com um projeto de lei em curso (nº 1.813/1991). Porém, essa reforma só ocorreria em

<sup>109</sup> As propostas para o tema são as seguintes: “Curto prazo: 1) Desenvolver programa e campanha visando à regularização da situação dos estrangeiros atualmente no país; 2) Adotar medidas para impedir e punir a violência e discriminação contra estrangeiros no Brasil e brasileiros no exterior; 3) Propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados.

Médio prazo: 1) Estabelecer política de proteção aos direitos humanos das comunidades estrangeiras no Brasil; 2) Estabelecer políticas de proteção aos direitos humanos das comunidades brasileiras no exterior.

Longo prazo: 1) Reformular a Lei dos Estrangeiros, através da apreciação pelo Congresso do projeto de lei 1.813/91, que regula a situação jurídica do estrangeiro no Brasil” (BRASIL, 1996a).

2017, com a nova Lei de Migração (BRASIL, 1996a, p. 34). Ou seja, frente a diversas demandas, a questão do refúgio e migração pôde também avançar e culminar em resultados concretos.

O Brasil ainda contaria com outros dois PNDH, em 2002 e 2009, sendo o primeiro ainda no mandato de Fernando Henrique Cardoso e o segundo já no mandato de Luís Inácio Lula da Silva. Claro, ambos tratavam da temática dos direitos humanos, porém, no PNDH II também seria feita menção aos estrangeiros, refugiados e migrantes, em busca de dar continuidade aos direitos desses grupos<sup>110</sup> (BRASIL, 2002). Acerca da CNDH, esta ainda ocorreria em mais 11 edições, com o propósito de ser um fórum de discussão para avançar a agenda de direitos humanos no país. Sua última edição ocorreu em 2016.

O PNDH I mostrou-se um instrumento importante no avanço dos direitos humanos, reforçando não só a importância dos tratados internacionais firmados pelo país, mas também a própria essência em direitos da Constituição de 1988. A trajetória de garantia de direitos fundamentais e a pré-disposição para o assunto juntamente com a redemocratização abriram caminhos para o desenho de uma legislação específica para o refúgio. Nesse quesito, foi fundamental a mobilização de atores da sociedade civil, e também do próprio ACNUR, os quais já vinham atuando desde o período ditatorial. Já na I CNDH a importância de uma lei que ordene o tema do refúgio foi levantada pelos atores civis. O ACNUR desempenhou papel importante no auxílio da redação dos elementos básicos do projeto de lei, mas a sociedade civil local também teve fundamental importância (ANDRADE, 2015, pp. 167-168; MOREIRA, 2012, p. 189).

Segundo o site do atual Ministério da Justiça e Segurança Pública<sup>111</sup>, entre os anos de 1985 e 1997, o ACNUR reconheceu quase 1,4 mil refugiados, contan-

---

<sup>110</sup> Alguns dos objetivos a serem alcançados eram: o apoio ao funcionamento do CONARE, capacitação de autoridades que lidem diretamente com os refugiados, apoio em capacitação profissional e educativa de refugiados, promoção e apoio de pesquisas que lidem com a proteção, direitos e soluções duráveis dos refugiados. Além desses, havia também o propósito de elaborar uma nova lei de imigração e naturalização (BRASIL, 2002).

<sup>111</sup> Para consultar esse e outros documentos, acessar a seção “Refúgio em Números e Publicações” no link: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>.

do com uma grande diversidade de nacionalidades, sendo a mais expressiva delas a angolana (BRASIL, 2020).

### 2.5.1.

#### **A construção da legislação brasileira sobre refúgio: O Projeto de Lei nº 1.936/1996**

Como observado na seção anterior, após o período da Ditadura, o Brasil começou a retomar o caminho democrático e se aproximar dos direitos humanos. Com isso, a questão do refúgio, que já vinha sendo tratada de diversas maneiras ao longo das décadas, acabou por ser aprofundada e formalizada com a Lei nº 9.474/1997. Pode-se dizer que o percurso para essa legislação de alguma forma respalda-se nas experiências anteriores. Tanto a trajetória do seu desenvolvimento internacional através de aspectos jurídicos e de diversas organizações criadas como a recepção e/ou participação dos governos brasileiros ao longo das décadas na temática foram importantes aprendizados para a legislação. Claro que, como visto neste trabalho, nem todas as formas de atuação foram completamente positivas, e ter este cenário em mente proporciona a oportunidade de aperfeiçoar a legislação e o trato com os refugiados que aqui chegam.

Acredita-se que a bagagem de desenvolvimento nacional e internacional da questão do refúgio, os erros e acertos e o momento político propício no Brasil foram partes importantes do desenho e aprovação da dita lei de refúgio brasileira. Esta costuma ser considerada como uma das mais modernas ao redor do mundo no tocante à proteção e garantia de direitos. Porém, como qualquer outra legislação, a Lei nº 9.474/1997 não está isenta de críticas ou possibilidades de melhorias e este trabalho tem como um dos objetivos demonstrar sua importância para o refúgio no Brasil. Mas, antes de passar para a explicação e exposição dos aspectos dessa lei, faz-se necessário, primeiro, adentrar nos meandros do projeto que deu origem à mesma.

O Projeto de Lei nº 1.936/1996 teve o ACNUR como importante ator na sua feitura. Segundo Andrade (2015), com a redemocratização o Alto Comissariado ganhou notoriedade, justamente pela mudança de condução política que trazia mais enfoque para os direitos humanos. Com o interesse em desenvolver uma lei

para a questão do refúgio, o Brasil demonstrou internacionalmente, através de diplomatas, que trabalhou em conjunto com o ACNUR para desenhá-la. Entretanto, o autor (que na época trabalhava como Oficial de Proteção na instituição) revela que o rascunho da lei teve autoria, na verdade, do próprio ACNUR (ANDRADE, 2015, pp. 167-168). A partir de um “Guia para a Harmonização da Legislação e Procedimentos Nacionais com as Normas e Princípios da Lei Internacional de Refúgio<sup>112</sup>” de 1995, a proposta era cobrir os principais eixos da proteção, como o processo decisório de reconhecimento de refúgio e os fatores de inclusão e exclusão, cessação do mesmo, documentação e reunião familiar. Porém, outros aspectos foram incorporados, inclusive influências da lei de asilo portuguesa<sup>113</sup>, o que deixou o rascunho mais completo (ANDRADE, 2015, p. 168). Já nesse momento, a definição ampliada de refúgio geraria divergências, uma vez que a mesma constava no anteprojeto e se alinhava com diversas declarações dadas pelo governo brasileiro pela sua adoção em Sessões do Comitê Executivo do ACNUR<sup>114</sup>. Entretanto, quando do seu envio para apreciação no Congresso Nacional, a definição ampliada de refúgio, baseada na Declaração de Cartagena, foi suprimida (ANDRADE, 2017, pp.73-75).

O dossiê do Projeto de Lei nº 1.936 de 15 de maio de 1996 é um extenso compilado de documentos que demonstra toda a trajetória do mesmo até a sua aprovação e transformação na Lei nº 9.474/1997. Apesar do volume apresentado, o conteúdo do Projeto sofreu poucas alterações e foi analisado e adotado de maneira relativamente rápida (pouco mais de 1 ano). Não cabe neste trabalho dissecar todos os passos até sua conclusão, mas sim apontar alguns aspectos gerais importantes, principalmente na questão da incorporação da GGVDH ao Estatuto dos Refugiados.

O Projeto foi entregue pelo Poder Executivo, tendo início com a mensagem nº 427/1996 que trazia o pedido de apreciação do mesmo, juntamente com

---

<sup>112</sup> No original, “Guidelines for the harmonization of legislation and national procedures with the norms and principles of international refugee law”.

<sup>113</sup> Lei nº 70/93, Direito de Asilo.

<sup>114</sup> Para maiores detalhes, ver texto de José Fischel de Andrade: “Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997)” (2017).

pareceres do Ministro da Justiça e do Ministro das Relações Exteriores. O Projeto foi apresentando simultaneamente com diversos decretos e portarias que versavam sobre o refúgio<sup>115</sup> ao longo dos anos. Reiteraram também que o Brasil havia participado da “42ª Sessão do Comitê Executivo para o Programa do ACNUR” em 1992 e nesta oportunidade destacou o compromisso com a questão humanitária que o país primava, relembrando que o Direito Internacional dos Refugiados lidava diretamente com os direitos humanos e, claro, humanitários (BRASIL, 1996b). Assim, o Projeto já se desenhava de forma semelhante ao teor contido na lei de 1997, conceituando os refugiados, apresentando seus direitos e deveres, as normas e procedimentos para o reconhecimento, as possibilidades ou não de extensão, expulsão e extradição, a cessação ou perda da condição, as soluções duráveis e a própria criação de um órgão responsável pela questão, o CONARE. Porém, a definição de refugiado não fazia qualquer alusão à GGVDH, contendo somente as definições clássicas previstas na Convenção de 1951 e Protocolo Adicional de 1967.

O Projeto foi encaminhado para diversas Comissões<sup>116</sup> que o analisariam e receberiam sugestões de emenda. A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado Hélio Bicudo, já estava em contato com representantes da sociedade civil para entender as demandas e a importância do projeto. Realizou uma audiência pública para esse fim, da qual também participou o Deputado Aloysio Nunes, presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara (CCJR). A CDH, em seu relatório apresentado pelo Deputado Flávio Arns, procedeu com diversas sugestões de emendas. Uma delas, em específico, redigida pelo deputado Pedro Wilson, era relativa à ampliação da definição de refugiado com base nas experiências adotadas pela Declaração de Cartagena (1984) e pela Convenção da Organização da Unidade Africana (1969). A proposta inicial era o reconhecimento da condição de refúgio “devido à agressão externa,

---

<sup>115</sup> São eles: Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961; Decreto nº 99.757 de 3 de dezembro de 1990; Decreto Legislativo nº 11 de 7 de julho de 1960; Decreto nº 98.602 de 19 de dezembro de 1989; Portaria Interministerial nº 394 de 29 de julho de 1991; além do trecho da Constituição Federal acerca da Organização dos Poderes (Título IV).

<sup>116</sup> a) Comissão de Direitos Humanos; b) Comissão de Constituição e Justiça e de Redação; c) Comissões de Defesa Nacional e de Relações Exteriores. Todas pertencentes à Câmara dos Deputados.

guerra civil ou violação massiva de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1996b). Na justificativa, além da convenção e declaração acima citadas, a própria prática brasileira de reconhecer o refúgio de maneira ampliada também é lembrada, uma vez que diversos angolanos e liberianos tinham sido reconhecidos dessa maneira. Da mesma forma, reforça-se a necessária atualização após tantas décadas de definições clássicas, uma vez que a própria Convenção de 1951 precisou se adequar, no passado, a outras configurações de refúgio e, por isso, agora se fazia necessária a inspiração em dispositivos regionais. A justificativa termina com a lembrança do histórico humanitário do país, com o posicionamento em defesa dos direitos humanos que se revela em diversas ações do governo nos anos anteriores, como ratificação de tratados e o próprio teor da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1996b).

No parecer das Comissões de Defesa Nacional e de Relações Exteriores foi demonstrada preocupação com a proposta de ampliação da definição de refúgio. Parte da justificativa era que as decisões tomadas em Cartagena se restringiam a eventos específicos e geograficamente limitados e, por isso, não teriam relação com a atualidade, fazendo-se desnecessária a inclusão do termo na lei brasileira. Outras inquietações levantadas eram as hipóteses de que uma definição tão abrangente como a que foi sugerida daria margem para interferência nas decisões do futuro CONARE (BRASIL, 1996b). Além disso, poderia colocar o Brasil em risco de um:

[...]aumento incomensurável no fluxo de refugiados para o território brasileiro, com destaque para solicitantes de refúgio rejeitados na Europa, que, de modo geral, também não adota o conceito ampliado, o que poderia resultar em sobrecarga ao já saturado mercado de trabalho brasileiro (BRASIL, 1996b).

Alegações desse tipo se assemelham com as diversas passagens já citadas neste trabalho com respeito ao refúgio e sua ameaça ao país, seja ela de cunho securitário, trabalhista ou até mesmo xenófobo. A alusão ao aumento expressivo de refugiados não aceitos pela Europa parece classificar aqueles que aqui buscariam refúgio como indesejáveis ao outro continente. Com isso, o parecer assinado pelo relator Deputado Rommel Feijó aprovou as emendas sugeridas (com algumas sugestões), excluindo justamente a definição ampliada desse rol (BRASIL, 1996b).



Em março de 1997 é proposta nova redação desse inciso. O deputado Aloysio Nunes Ferreira, representando a Comissão de Constituição e Justiça e Redação lembrou a vocação humanitária que o Brasil possui, exemplificada com a participação na OIR e com a ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Observando as demandas de ampliação do conceito de refúgio frente às novas configurações, o deputado sugere o seguinte texto que viria a ser seu formato final: “III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.” (BRASIL, 1996b). Como justificativa para essa nova proposta o deputado afirma:

Creio, Sr. Presidente, que esta emenda permitirá que o nosso País acolha plenamente a noção moderna de refugiado, que não é mais aferida apenas em função de perseguição a uma pessoa, mas se deve ao fato de uma pessoa estar situada dentro do furacão que, muitas vezes, se abate sobre países em função de convulsões sociais, agressões externas ou guerras civis, que acabam por gerar situações de graves e maciças violações de direitos humanos. (BRASIL, 1996b).

Em comparação à primeira proposta – apresentada pela CDH – foram retirados os conceitos de “guerra civil” e “agressão externa”, termos que fazem parte da justificativa do deputado para a nova redação. Ainda comparando, o conceito ficou mais abrangente, uma vez que não traz um maior detalhamento das circunstâncias da aplicação. Essa nova letra pode gerar dúvidas acerca da sua utilização, o que pode, então, abrir margem para interpretações distintas e totalmente opostas.

Em 20 de março de 1997 a votação era concluída na Câmara dos Deputados, sendo enviado no dia 31 do mesmo mês para apreciação do Senado. Lá, o projeto adquiriu o nº 16 de 1997 e foi aprovado em plenária inteiramente, sem modificações, no dia 15 de julho. Encaminhado à sanção, esta se deu no dia 22 de julho de 1997 pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, transformando-se na Lei nº 9.474/1997 (BRASIL, 1996b).

## 2.5.2.

### **A construção da legislação brasileira sobre refúgio: A Lei nº 9.474/1997**

Após a apreciação do projeto, a Lei nº 9.474 foi aprovada em 22 de julho de 1997 e trouxe grandes avanços para a temática do refúgio. Com ela, os tratados

relacionados ao tema foram incorporados ao ordenamento jurídico no Brasil, organizando os direitos e deveres, procedimentos, atores e até mesmo, criando o órgão decisório.

Neste trabalho não cabe aprofundar em detalhes todos os tópicos da lei, mas sim, realizar um panorama geral da mesma. A lei é composta por: 1) Título I – Dos Aspectos Caracterizadores; 2) Título II – Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio; 3) Título III – Do CONARE; 4) Título IV – Do Processo de Refúgio; 5) Título V – Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a Extradicação e a Expulsão; 6) Título VI – Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado; 7) Título VII – Das Soluções Duráveis; 8) Título VIII – Das Disposições Finais.

Tratando-se do Título I, logo de início é apresentado o conceito de refugiado:

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 (BRASIL, 1997)

Vê-se que essa definição de refugiado acompanha a feita pela Convenção de 1951 em concordância com o Protocolo de 1967, salvo pelo seu inciso III. Nesse, após influência da Declaração de Cartagena, o Brasil opta por também adotar a definição expandida de refugiado como uma das possibilidades de reconhecimento. Ainda assim, esta se apresenta de forma mais sucinta. Quando comparado com a definição dada pela Declaração de Cartagena<sup>117</sup> e até mesmo antes, pela Con-

---

<sup>117</sup> “III

Terceira – [...] 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 cir-

venção da Organização da Unidade Africana<sup>118</sup>, vemos como na Lei nº 9.474/1997 o conceito foi condensado pela expressão Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos. Como aponta Jubilut (2007), o “espírito de Cartagena” foi uma influência na lei, porém, a redação final adotada situou-se entre a definição clássica e a ampliada, oferecida pela Declaração de Cartagena (JUBILUT, 2007, p. 190). Como também afirmado por Andrade (2015), a definição final ficou bem mais limitada não só em relação à Convenção e à Declaração, como também em relação à primeira proposta apresentada quando da discussão do projeto. Além disso, outro desafio era sua implementação, pois o termo “grave e generalizada violação” não era tão claro e determinado para sua utilização, o que poderia, justamente, comprometê-la (ANDRADE, 2015, p.169). Ainda assim, destaca-se a importância da incorporação da definição ampliada à legislação de refúgio no Brasil. A inclusão deste inciso figura como um grande avanço, uma vez que adota um entendimento do conceito totalmente respaldado nos direitos humanos.

Além do conceito, também trata da possibilidade de extensão da condição de refugiado para determinados familiares, algo que pode ser considerado positivo. Ao mesmo tempo, são estipuladas as exclusões para os refugiados, ou seja, os casos em que não será possível o reconhecimento. Por outro lado, ainda nesse mesmo título, são apresentados seus direitos e deveres, que estarão de acordo com o disposto no Estatuto dos Refugiados de 1951, no Protocolo de 1967 e também no que concerne aos estrangeiros no Brasil. O direito de receber documentação, como carteira de trabalho, documento de identidade e passaporte também estão assegurados<sup>119</sup>.

---

cunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

<sup>118</sup> “Artigo I

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade” (CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1969).

<sup>119</sup> “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” (BRASIL, 1997).

Já no Título II, são tratadas questões de ingresso no país e efetivação do pedido de refúgio. Para realizar o pedido, o solicitante de refúgio deve encontrar-se em território nacional. Nesta seção também fica proibida a deportação em caso de risco para o indivíduo nos termos dos motivos de perseguição listados na lei<sup>120</sup>. Com isso, vê-se o princípio de *non-refoulement* aplicado, de forma a resguardar o indivíduo de possíveis situações de insegurança. A garantia a esse princípio está em conformidade com o Direito Internacional dos Refugiados. Outro ponto a se destacar é a possibilidade de demandar refúgio mesmo com ingresso irregular no país<sup>121</sup>. Quando da solicitação, qualquer processo administrativo que tenha sido aberto devido a essa irregularidade será suspenso, podendo mesmo ser arquivado em caso de reconhecimento do refúgio (BRASIL, 1997). Esse é um ponto positivo a se ressaltar, uma vez que, devido à perseguição sofrida, muitos são os refugiados que ingressam no país de modo “irregular”, seja pela utilização de documentação falsa ou até mesmo por se esconderem nos meios de transporte. Mas, ao mesmo tempo, o prisma da segurança nacional ainda se apresenta<sup>122</sup> e pode configurar impeditivo para o reconhecimento do refugiado.

No Título III, fica estipulada a criação do CONARE, definindo suas competências, seus membros e funcionamento. Como órgão que irá gerir os processos de refúgio no Brasil, o CONARE deverá atuar de acordo com as fontes de direito internacional dos refugiados. Sua deliberação será coletiva, contendo diversos representantes de diversos ministérios do governo, bem como uma organização da sociedade civil e a presença (sem voto) do ACNUR<sup>123</sup>. Ao longo dos anos, o CO-

---

<sup>120</sup> “§ 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” (BRASIL, 1997).

<sup>121</sup> “Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes” (BRASIL, 1997).

<sup>122</sup> “§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil” (BRASIL, 1997).

<sup>123</sup> “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;

NARE também editou diversas resoluções normativas que têm como objetivo ir aprimorando o trato com a questão do refúgio.

Ainda sobre o CONARE, vale também mencionar seu caráter tripartite, como apontado por Jubilut e Apolinário (2008). Contando com o ACNUR, a sociedade civil e o governo brasileiro, o CONARE reúne os atores diretamente envolvidos com a questão do refúgio, o que auxilia em um procedimento de reconhecimento de status um pouco mais democrático e, também, em uma proteção integral do refugiado. Inclusive, a participação da sociedade civil, como já apontado neste trabalho, foi fundamental enquanto grande aliada do próprio ACNUR ao longo dos anos (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008, pp. 29-32). Por outro lado, é possível questionar a distribuição desigual entre os membros votantes, uma vez que o próprio ACNUR não possui esse direito, ao mesmo tempo em que resta somente um voto para a sociedade civil enquanto os demais são proferidos pelos representantes do governo. Soma-se a isso o fato de não estar prevista a representação ou participação direta de refugiados nas discussões do CONARE. Entretanto, a existência de um Grupo de Estudos Prévios (GEP) pode auxiliar nas decisões, uma vez que a mesma ocorre antes da Plenária onde os casos são decididos, funcionando como um espaço para argumentação e debate de cada caso. De qualquer forma, é preciso destacar que a participação da sociedade civil não só é um instrumento de fiscalização, como também de pressão ao governo na questão do refúgio. Sua presença nas decisões também arroga para si parte da responsabilidade frente à proteção desses grupos (JUBILUT, 2006, p. 33).

---

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” (BRASIL, 1997).

O Título IV trata do processo de solicitação, mencionando o procedimento a ser seguido até a decisão sobre o caso<sup>124</sup>. O recurso também fica previsto em lei, sendo a partir desse momento, avaliado pelo Ministério da Justiça e não mais pelo CONARE. Neste título é necessário destacar dois artigos. O primeiro é o artigo 26<sup>125</sup>, sobre o ato declaratório. Aqui fica registrado que o Brasil entende o refúgio como ato declaratório, ou seja, que em caso de decisão em favor do refúgio pelo CONARE, esta será o reconhecimento da condição de refugiado, já existente e apresentada pelo mesmo quando da sua solicitação. Já o artigo 32<sup>126</sup> aborda sobre os termos da não extradição em caso de não ocorrer o reconhecimento. Nesse caso, o indivíduo fica submetido à legislação de estrangeiros e não pode ser extraditado enquanto exista algum risco para si no país que retornaria. Ou seja, mesmo que a decisão seja negativa, prevalece o princípio do *non-refoulement*, uma vez que essa norma possui caráter imperativo e, portanto, seu cumprimento é obrigação de todo Estado.

No Título V quando tratam da extradição e expulsão, também é retomada a questão do *non-refoulement*. No artigo 37<sup>127</sup>, está assegurado que a expulsão não ocorrerá para país onde o indivíduo possa sofrer perseguição. Por outro lado, o artigo 36<sup>128</sup> retoma o ponto da segurança nacional ou ordem pública, o que demonstra que esse ainda é um aspecto presente em nosso ordenamento jurídico

<sup>124</sup> Para estudo mais aprofundado da questão procedimental da decisão de refúgio, recomenda-se a tese de doutorado de Larissa Leite intitulada “O Devido Processo Legal para o Refúgio no Brasil” (2014). Acerca também do procedimento, análise de credibilidade e construção de narrativas, recomenda-se a dissertação de Aryadne Bittencourt Waldely: “Narrativas da ‘Vida em Fuga’: A Construção Político-Jurídica da Condição de Refugiado no Brasil” (2016).

<sup>125</sup> “Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada” (BRASIL, 1997).

<sup>126</sup> “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” (BRASIL, 1997).

<sup>127</sup> “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” (BRASIL, 1997).

<sup>128</sup> “Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública” (BRASIL, 1997).

(não só de refúgio, como na questão imigratória com o Estatuto do Estrangeiro, por exemplo), mesmo com o passar das décadas.

O Título VI trata da cessação e perda da condição, que ocorrerão em situações definidas pela lei, inclusive pelo fim das circunstâncias de perseguição<sup>129</sup>. Ou seja, havendo a possibilidade de retorno seguro, o refugiado não mais estará sob resguardo do governo brasileiro. Dentre os requisitos para a perda, mais uma vez se apresenta a questão da segurança nacional e ordem pública como fatores para tal<sup>130</sup>.

O Título VII fala sobre as soluções duráveis para os refugiados, tratando da questão do repatriamento, integração local ou reassentamento. A repatriação deve ser voluntária ou em caso de extinção da perseguição. Já a integração local prevê a flexibilidade em apresentação de documentos pelos refugiados frente a instituições brasileiras. O reassentamento ocorre com a transferência do indivíduo para um terceiro país, priorizando o caráter voluntário. Ao mesmo tempo, também é definido que o Brasil aceitará refugiados reassentados em seu território (BRASIL, 1997).

No último Título (VIII), é apresentado um aspecto extremamente importante. O derradeiro artigo faz menção aos Tratados assinados pelo Brasil em matéria de direitos humanos. É dito que:

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. (BRASIL, 1997)

<sup>129</sup> “Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;” (BRASIL, 1997).

<sup>130</sup> “Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;” (BRASIL, 1997).

Ou seja, toda sua letra deve estar de acordo com as obrigações em direitos humanos que o país tenha se comprometido. A intenção de respaldar as decisões e os procedimentos aos compromissos firmados reforça a nova orientação do governo após a redemocratização. Sem dúvida, esse é um elemento fundamental que amarra todos os artigos da lei nº 9.474, dando uma conclusão consistente com o redirecionamento do país nos últimos anos.

Frente a isso, entende-se que exista uma impossibilidade de desconectar o tema dos direitos humanos e refúgio quando tratamos da legislação brasileira, justamente pela mesma conclamar pela sua utilização à luz das obrigações firmadas pelo Brasil nesse sentido. Pensando na GGVDH, os direitos humanos podem ser de grande importância na determinação do status de refugiado, uma vez que podem ser importantes instrumentos para a ampliação da proteção e dos direitos. Por isso, o DIR possui grande relação com todo o arcabouço do DIDH, destacando-se os pilares na dignidade da pessoa humana, o foco na proteção do ser humano e o ensaio de persuadir a conduta dos Estados (JUBILUT; ZAMUR, 2017). Assim sendo, toda essa conjunção das vertentes do DIDH se expressa na legislação brasileira e, mais ainda, na definição ampliada de GGVDH.

Como apresentado, a lei nº 9.474/1997 incorpora os elementos do sistema internacional de proteção aos refugiados e do próprio sistema internacional de direitos humanos, o que pode ser visto como um aspecto positivo para o processo de reconhecimento de refúgio e seus desdobramentos. Por esses e outros aspectos, a lei de refúgio brasileira costuma ser conhecida como uma das mais completas do mundo, o que talvez possa trazer a ideia de que a mesma seria um modelo a ser seguido na região. Segundo Jubilut (2006), é possível citar aspectos positivos e negativos na proteção dos refugiados no Brasil. O fato de existir uma lei própria para a questão do refúgio que esteja alinhada ao Direito Internacional dos Refugiados, garantindo diversos direitos aos solicitantes e reconhecidos, possuindo um órgão deliberativo para estabelecer os procedimentos e analisar as solicitações, além da adoção da definição ampliada, são pontos favoráveis. Por outro lado, a não instituição de políticas públicas, o atraso nas decisões e a não garantia de direitos econômicos, sociais e culturais em sua letra são alguns exemplos desfavoráveis. Apesar desses quesitos, é possível dizer que o sistema brasileiro de prote-



ção aos refugiados figura como referência para outros países da América Latina (JUBILUT, 2006, pp. 40-41).

## 2.6.

### Considerações Finais

Como exposto neste capítulo, o envolvimento do Brasil com o refúgio remonta ao começo do século passado. Apesar da longa data, a postura brasileira frente à questão foi marcada por dualidades, frequentemente invocando motivações humanitárias ao mesmo tempo em que seleções específicas eram impostas. Em sua política interna e externa, muitas vezes o discurso do governo destoou da prática do mesmo. Apesar do comprometimento com diversos tratados no âmbito dos direitos humanos ou especificamente do refúgio, por muitos anos foi comum o tratamento do refúgio como equivalência de imigração, invisibilizando a perseguição sofrida e a necessidade de proteção específica do primeiro. Invocar a proteção ao trabalhador nacional, enxergar os fluxos pelo viés securitário de ameaça e até mesmo eximir-se da responsabilidade em reconhecer o refugiado e oferecer ao mesmo a proteção devida por parte do governo brasileiro foram também práticas adotadas.

Ainda assim, a trajetória do governo brasileiro com a recepção de imigrantes e refugiados teve sua parcela de importância para a construção da garantia de direitos atuais. Diversos foram os desafios na conquista dos aparatos jurídicos e, talvez, utilizar o termo evolução não seja o mais indicado, uma vez que foi possível notar avanços e retrocessos, rupturas e continuidades no trato com essas pessoas, seja em políticas ou Constituições restritivas, seja em preconceitos e xenofobias, seja na invisibilização do refúgio e do refugiado ao tratá-lo de forma equivalente ao migrante ou também no compromisso com tratados internacionais e na própria confecção da lei de refúgio no Brasil. Porém, relembrar toda essa trajetória é importante para conhecer e valorar aquilo que foi conquistado, bem como para poder reivindicar novas melhorias ou, até mesmo, a garantia do cumprimento das leis.

Após um período de supressão de direitos e perseguições durante a Ditadura Cívico-Militar, a Constituição de 1988 trouxe novos horizontes e, graças ao seu arcabouço muito mais protetivo e sua inclinação aos direitos humanos, foi possível galgar novos patamares nunca antes alcançados em diversas áreas e, principalmente, na proteção dos refugiados. Claro, destaca-se que a sociedade civil, o ACNUR, pressões populares e a própria resistência desses imigrantes e refugiados foram fundamentais para dimensionar a importância da garantia de direitos, transformando, assim, a sociedade e o país. Porém, como se sabe, este é um projeto constante de garantir aquilo que já foi conquistado e buscar aquilo que ainda pode ser. E, por isso, em se tratando da GGVDH, o próximo capítulo apresentará considerações acerca da sua aplicação ao longo dos anos pelo governo brasileiro.

## **O Reconhecimento de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos no Brasil**

Após a discussão e apresentação da interação entre as vertentes do Direito Internacional e a inserção tanto dos desenvolvimentos apresentados na Declaração de Cartagena como a incorporação desta através do conceito de GGVDH, faz-se necessário debruçar-se sobre a utilização desta definição ampliada nos processos de refúgio no Brasil. Assim, ao investigar o reconhecimento por GGVDH nas deliberações do CONARE, procura-se apresentar tanto o histórico brasileiro nesse sentido, como depreender algumas tendências nessa aplicação. Relembrando os fundamentos do Brasil construídos ao longo dos anos em matéria de direitos humanos, este capítulo apresenta tanto os números de reconhecimento e suas nacionalidades, bem como outros estudos que se debruçam nesta definição ampliada.

A apresentação e discussão de alguns casos paradigmáticos, com o Haiti, Venezuela e Síria, bem como uma investigação apontando algumas nuances em matéria de política externa ao analisar discursos presidenciais na Assembleia Geral, procuraram mapear o posicionamento brasileiro em matéria de direitos humanos e refúgio. Por todos os esses aspectos, ainda que a recolha de informações seja uma dificuldade neste tema, foi possível realizar um mapeamento e apontar algumas conclusões.

### **3.1.**

#### **A definição Regional de Refugiado: Tendências na América Latina**

Neste trabalho apresentou-se no capítulo anterior que a lei nº 9.474/1997 possui uma compilação das definições sobre refugiado expressas tanto na Convenção de 1951 (e no Protocolo de 1967) como na Declaração de Cartagena de 1984. Apesar da predisposição do governo brasileiro em alinhar-se aos Direitos Humanos, como observado na adoção de uma Constituição em 1988 com mais direitos, nos Planos Nacionais para os Direitos Humanos e na própria lei de refúgio brasileira, vimos que a incorporação do que viria a ser a GGVDH teve forte campanha feita pelo próprio ACNUR e pela sociedade civil. Do mesmo modo, sua

aprovação quando da discussão da letra do projeto de lei no Congresso esteve envolta em idas e vindas, sendo objeto de discordância, fato que acabou por culminar em uma adoção adaptada do texto original encontrado na Declaração de Cartagena.

Como apontado por Michael Reed-Hurtado (2013), quando da incorporação dessa Declaração na sua jurisdição nacional, o Brasil acaba por simplificar o conteúdo ao resumir a proposta e o espírito de Cartagena a um conceito com pouca definição (REED-HURTADO, 2013). Ainda assim, a definição ampliada de GGVDH passa a fazer parte das possibilidades de reconhecimento de refúgio, o que configura um avanço e uma oportunidade de expansão da proteção e dos direitos daqueles que cruzam as fronteiras brasileiras. Além disso, destaca-se que a lei nº 9.474/1997 possui em seu artigo 48<sup>131</sup> um chamado à interpretação das decisões sobre refúgio e da lei como um todo com base no compromisso que os governos brasileiros assumiram no quesito da proteção dos direitos humanos e dos mecanismos internacionais para tal, incluindo a DUDH, a Convenção e o Protocolo nessa equação. (BRASIL, 1997).

Quando das movimentações para a elaboração de uma resposta efetiva ao grande fluxo de refugiados na América Central, a Declaração de Cartagena acabou por apresentar uma definição ampla que suscitou, anos depois, tentativas de esclarecimento de seus aspectos. Assim, após a insistência de Estados em clarificar os conceitos, a CIREFCA, Convenção ocorrida em 1989, debruçou-se sobre os princípios e como os mesmos deveriam ser aplicados. Ao relacionar cada tópico da conclusão terceira da Declaração de Cartagena a outras jurisprudências internacionais, a CIREFCA acabou por apresentar, principalmente no que tange a “violação maciça de direitos humanos” um entendimento amplo. O documento entendia que essa violação ocorreria quando se violassem direitos humanos e liberdades fundamentais presentes na DUDH e outros instrumentos, em grande escala. Ao citar que esses direitos violados poderiam ser de cunho civil, político,

---

<sup>131</sup> “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.” (BRASIL, 1997).

econômico, social e cultural, o documento utilizou-se de outros aparatos para embasar o tópico. Citando um relatório apresentado em 1986 na Assembleia Geral acerca da “Cooperação Internacional para Prevenir Novos Fluxos de Refugiados<sup>132</sup>”, fica expressa a definição de causas e fatores para esses fluxos no seguinte parágrafo:

35. O grupo é da visão que violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, como definido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais relevantes, estiveram e continuam a estar dentre as principais causas de fluxos maciços de refugiados. Enquanto a negação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais tome forma de um padrão consistente de grandes violações, o perigo de fluxos maciços de refugiados persistiria (ASSEMBLEIA GERAL, 1986, p. 11, tradução nossa).

Como Reed-Hurtado (2013) aponta, apesar dos Estados ansiarem por um refinamento nas definições, a CIREFCA deixou claro em parágrafos anteriores de seu documento que a intenção da definição de Cartagena era ser mais ampla para garantir sua aplicação quando fosse necessária, primando pela flexibilidade e pelo caráter humanitário dessa. Mesmo a Declaração de Cartagena elencando algumas situações norteadoras e a CIREFCA provendo alguns embasamentos para interpretação de cada tópico, o objetivo principal era a ampliação da proteção do ser humano ao invés de fornecer fórmulas. Mas, segundo também aponta o autor, uma definição ampla e com possibilidade de ser aplicada também amplamente não pareceu deixar os tomadores de decisão confortáveis, optando estes pela aplicação de modo mais conservador (REED-HURTADO, 2013).

Fato é que Reed-Hurtado (2013) chegou à conclusão que diversos países na América Latina fizeram alterações quando da incorporação da Declaração de Cartagena em sua legislação nacional sobre refúgio (REED-HURTADO, 2013). Jubilut e Piovesan (2018) ao investigarem esse processo de incorporação nos diversos países da região, apontaram que muitos destes mantiveram a mesma redação da definição delineada pela Declaração de Cartagena ou alteraram-na um pouco. Países como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai e Peru figuram neste grupo. Outros optaram por modificá-la, adicionando ou limitando outros aspectos, como são os casos de

<sup>132</sup> Trata-se da Resolução A/41/324 de 13 de maio de 1986, no original “International Co-operation to Avert New Flows of Refugees”.

Belize, Honduras e Uruguai (JUBILUT; PIOVESAN, 2018, pp. 133-134). Já o Brasil figurou como aquele que mais alterou seu sentido, resumindo todos os aspectos apresentados na conclusão terceira ao conceito de “grave e generalizada violação de direitos humanos” (REED-HURTADO, 2013).

Apesar da potencialidade do conceito regionalmente proposto pela Declaração de Cartagena, a sua aplicação parece estar longe da realidade dos reconhecimentos de refúgio nesses países. Mesmo havendo previsão na lei, a utilização não é recorrente, fenômeno comum nos países latino americanos, inclusive no Brasil. Adicione-se a isso a comum utilização da definição regional em caráter conjunto com alguma definição clássica. Muitas vezes, a definição regional só é mencionada se houver possibilidade de “encaixar” aquele pedido e aquele relato em algum termo da Convenção de 1951. Além desse fato, o autor aponta que muitas vezes a vitimização é um componente necessário para o refúgio ser compreendido nos termos da definição regional<sup>133</sup>. Com isso, a aproximação entre a teoria e a prática se mostra distante, ainda que se apresente uma abordagem mais protetiva e avanços na forma que o refúgio é reconhecido na Declaração de Cartagena. Para o autor, esse descolamento entre teoria e prática é justificado por motivações políticas, pois o reconhecimento de algum nacional proveniente de determinado país poderia indicar que esse Estado é violador de direitos humanos ou que ocorreria dentro de suas fronteiras alguma situação de violência generalizada. (REED-HURTADO, 2013).

Porém, como a própria Declaração de Cartagena aponta, o reconhecimento de refugiados com base em alguma situação prevista em seu artigo III não deve figurar uma afronta de cunho político, devendo a decisão do reconhecimento ser pautada estritamente pelos direitos humanos, buscando a garantia desses e a proteção daquelas pessoas que deixam o país em questão. Reed-Hurtado (2013) destaca esse ponto, considerando que a análise dos pedidos de solicitação de refúgio deve ser pautada em natureza não política e humanitária, apesar da observação da utilização na prática, segundo ele, apontar para o caminho oposto. (REED-HURTADO, 2013).

Moreira (2012) inclusive aborda essa questão, ao entrevistar tomadores de

<sup>133</sup> Sobre esse assunto, ver dissertação de Aryadne Bittencourt intitulada “Narrativas da “Vida em Fuga”: A construção político-jurídica da condição de refugiado no Brasil” (2016).

decisão de refúgio no Brasil acerca dos métodos para avaliar os casos nas plenárias do CONARE. Estes relatam que o veredito final se baseia em motivações humanitárias, mas também técnicas. Mesmo assim, apontam que as decisões são feitas de modo subjetivo, sem a existência de uma diretriz ou manual, apesar de reiterarem o alicerce na legislação competente. Também reiteraram o caráter apolítico das deliberações (MOREIRA, 2012, pp. 266-269). Porém, como aponta Waldely (2016), existe uma disputa por termos no processo brasileiro de elegibilidade, dentre elas, a própria definição de violação de direitos humanos (WALDELY, 2016, p. 125).

Faz-se então necessária a análise dos casos reconhecidos no Brasil para esse conceito, a fim de entender como as afirmações aqui trazidas por Reed-Hurtado após sua pesquisa se apresentam na prática.

### 3.2.

#### **O Reconhecimento de GGVDH no Brasil: Aspectos Gerais**

O reconhecimento de refúgio no Brasil está previsto em definições tidas como clássicas, que se assemelham aquelas definidas pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, mas também pela definição dita “ampliada”, com inspiração na Declaração de Cartagena e seus processos revisionais. Desse modo, o CONARE, órgão colegiado e responsável pela deliberação das solicitações de refúgio apresentadas, analisa os pormenores de cada pedido, aprovando ou negando o reconhecimento do status de refúgio para cada solicitante.

É importante aqui abrir um parêntese. Em uma análise acerca do reconhecimento de refúgio pela definição regional, ou até mesmo pelas definições clássicas, é preciso ter em mente outros aspectos dessa equação. Um solicitante de refúgio precisará passar por um conjunto de diversas etapas e atores até ter a sua decisão final. É preciso lembrar que ao chegar ao Brasil deve preencher um formulário com seus dados pessoais e com os motivos para sua fuga, contando sua trajetória de perseguição com detalhes de informações e provas, quando as possua. Geralmente, este primeiro acompanhamento é feito pela sociedade civil. O mesmo realizará, posteriormente, junto ao CONARE, uma entrevista com um oficial de elegibilidade, o qual ouvirá seu relato, fará perguntas e irá buscar estabelecer a credi-

bilidade desse relato e a elegibilidade do solicitante, ou seja, se o mesmo possui fundado temor de perseguição e está respaldado em alguma definição de refúgio contida na lei brasileira. Esses oficiais gravarão o encontro e registrarão por escrito o mesmo, realizando subsequentemente, uma pesquisa acerca das informações apresentadas, comumente conhecida como informações de país de origem. Esse processo resultará em um parecer, aonde o mesmo oficial apresentará os resultados de suas buscas e a indicação pelo indeferimento do pedido ou pelo deferimento, apontando o respaldo na definição.

Contudo, uma vez que o processo e esse parecer cheguem à instância da plenária do CONARE, os mesmos serão analisados e discutidos, passando para a decisão final, que poderá acompanhar a indicação feita pelo oficial de elegibilidade ou não. Diversos atores permeiam esse processo, sendo importante ter em mente que as interações e interpretações invariavelmente transpassam todo esse percurso<sup>134</sup>. Como abordado por Waldely (2016):

A construção da condição de refugiado é construída em todo o percurso do processo de elegibilidade, passando pelas fases de preenchimento do Termo de Solicitação, entrevistas, discussão técnica e a decisão colegiada em si. Mesmo a entrevista, que a princípio serviria de subsídio para posterior análise, produz um julgamento sobre a narrativa do solicitante. (WALDELY, 2016, pp. 65)<sup>135</sup>.

Mesmo compreendendo a importância desses aspectos, cabe aqui apontar que este trabalho não se propõe a investigar todo esse trajeto e suas subjetividades, até porque essa seria uma tarefa que adicionaria mais uma camada de percalços à já dificultosa recolha de informações<sup>136</sup>.

Quanto a estas, possuem acesso restrito. Os processos de refúgio correm em caráter confidencial, limitando-se a obtenção dos detalhes de cada solicitação

<sup>134</sup> Alguns trabalhos abordam essa temática e fornecem mais olhares acerca do processo de elegibilidade no Brasil. Destaca-se a tese de doutorado de Bruno Magalhães, intitulada “Enacting Refugees: An Ethnography of Asylum Decisions” (2015) e artigo do mesmo autor: “The Politics of Credibility: Assembling Decisions on Asylum Applications in Brazil” (2016). Evidencia-se também a tese de doutorado de Flávia Rodrigues de Castro, que analisa o processo de elegibilidade no Brasil dialogando com o conceito de injustiça epistêmica: “Refúgio e Injustiça Epistêmica: Uma Análise a partir do Brasil” (2020).

<sup>135</sup> Sobre a atuação da sociedade civil nas decisões de refúgio brasileiras, ver artigo de Flávia Rodrigues de Castro: “A Atuação da Sociedade Civil no Processo Brasileiro de Refúgio” (2020).

<sup>136</sup> Para continuar ampliando o entendimento do processo de elegibilidade no Brasil, sugere-se também a dissertação de Aryadne Bittencourt Waldely, intitulada “Narrativas da ‘vida em fuga’: a construção político-jurídica da condição de refugiado no Brasil” (2016) e a dissertação de Larissa Moura Getirana, intitulada “As entrevistas de elegibilidade no processo de refúgio brasileiro” (2019).



somente aos funcionários diretamente envolvidos, a fim de preservar informações e até mesmo, a vida daqueles que contam suas histórias de fuga.

Apesar da necessária proteção de dados que o tema requer, a dificuldade de acesso a certas informações muitas vezes dificulta o processo de pesquisa e até mesmo a transparência do tema, não só para conhecimento da sociedade, como também para análises e monitoramentos, e até mesmo para o desenvolvimento da definição regional nos países em que é aplicada. Assim, esta autora comprovou que os materiais encontrados acerca do reconhecimento de refugiados são reduzidos, principalmente em se tratando de uma definição mais específica como esta, objeto deste trabalho.

Reed-Hurtado (2013) constatou que essa prática ocorre em larga escala pela América Latina, onde a confidencialidade dos processos e procedimentos é tratada praticamente como um segredo, extrapolando os limites do razoável para o tema. O autor teve, inclusive, algumas dificuldades para acessar o material e realizar seu parecer técnico (REED-HURTADO, 2013). Além disso, os próprios solicitantes tinham dificuldades de acessar os motivos do deferimento ou indeferimento de seu refúgio no Brasil, precisando recorrer às organizações civis, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), a fim de obter respostas (WALDELY, 2016, pp. 68).

Acerca de dados gerais, como o número de solicitações de refúgio, reconhecimento, deferimentos, cessações e outros, são possíveis aceder nos sites e relatórios oficiais do governo. Entretanto, o recorte sobre reconhecimento por GGVDH e suas respectivas nacionalidades desde a década de 1990 é um dado limitado, que dirá o acesso ao conteúdo de solicitações e pareceres de oficiais de elegibilidade. Mas, apesar dos entraves, é possível delinear algumas tendências acerca do reconhecimento de GGVDH através da análise de alguns documentos e dados disponíveis que versam sobre o tema.

Ao olharmos para o acumulado dos anos, o mesmo pode ser acessado no âmbito do CONARE, dentro do site do “Ministério da Justiça e Segurança Pública”. A tabela com o acumulado de decisões (sem recorte de motivações para o refúgio) apresenta tanto o período pré Lei nº 9.474/1997, onde o ACNUR atuava de forma mais protagonista, como o período posterior à mesma, com a atuação do CONARE a partir da sua criação. Nessa tabela registra-se 55.032 deferimentos

entre o período de 1993 e 2020<sup>137</sup>. Cabe salientar que esse número pode não mais refletir a realidade atual, uma vez que outras dinâmicas podem ocorrer, como a perda de status, a mudança de país, processos de naturalização, etc. Em outra tabela no mesmo site, são contabilizados em 6.554 o número de refugiados que ainda possuem o status e residem no país<sup>138</sup>.

O acumulado de decisões tem grande valor para a construção do panorama de refúgio no Brasil, por compilar nacionalidades e alguns outros dados mais gerais, como data e cidade da solicitação, data da decisão, data de nascimento e gênero dos refugiados. Por outro lado, é preciso destacar que os motivos das decisões (de acordo com as definições clássicas ou ampliada de refúgio) não estão discriminados. Esse fato figura como ponto negativo, resultando na dificuldade do mapeamento das decisões de forma compartimentada, o que recai na problemática dos entraves à transparência de dados.

Em contrapartida, o CONARE, em parceria com o ACNUR, criou a “Plataforma Interativa de Decisões sobre Refúgio”, na qual figuram dados como, nacionalidades, decisões (indeferimentos, deferimentos, cessação, extinção) e suas datas, reassentamentos, faixas etárias, gêneros, estados de solicitação, dentre outros. Em termos de motivos para a inclusão, a plataforma apresenta a discriminação das definições clássicas e da definição ampliada, sendo possível cruzar diversos tipos de filtros para chegar aos mais diversos tipos de recortes de pesquisa. Torna-se possível visualizar o número de decisões por GGVDH de acordo com o ano e a nacionalidade, por exemplo. Infelizmente, a louvável iniciativa ainda necessita de maiores atualizações, já que seu arco temporal se estende de janeiro de 2017 até dezembro de 2020. Por certo, a plataforma seguirá sendo alimentada com dados tanto atuais como mais antigos, mas, infelizmente, não a tempo da conclusão desta dissertação.

Com alguma regularidade, o CONARE também disponibiliza essas informações através da sua publicação “Refúgio em Números”, que no ano de 2020 foi realizada em parceria com o OBMigra e lançou sua 5ª edição, com um conteú-

---

<sup>137</sup> Para fins de esclarecimentos, consta que a última data de atualização da tabela utilizada neste trabalho é dezembro de 2020.

<sup>138</sup> Para fins de esclarecimentos, consta que a última data de atualização da tabela utilizada neste trabalho é maio de 2019.

do um pouco mais completo em relação às edições anteriores, trazendo diversos gráficos e recortes metodológicos. Nela são apresentados majoritariamente os números de 2019, onde o total de solicitações de refúgio foi de 82.552, figurando como um dos anos mais expressivos em volume de pedidos. As principais nacionalidades ainda são os venezuelanos (53.713 solicitações), seguido dos haitianos (16.610 solicitações) e dos cubanos (3.999 solicitações). O primeiro grupo corresponde também a 65% dos pedidos feitos no ano em questão e o segundo grupo totalizou 20,1%. As demais nacionalidades que solicitaram refúgio naquele ano tiveram números abaixo dos mil pedidos cada, sendo originárias de 129 países. Quanto aos reconhecimentos pelo CONARE no mesmo ano, foram 21.304 casos deferidos, sendo a imensa maioria de venezuelanos (20.902 deferimentos), o que correspondeu a 98,1% do total. Em seguida, nacionais da Síria, com 255 processos deferidos e logo após Cuba, com 35 (SILVA et al, 2020).

Também é relevante notar que a maioria de indeferimentos ocorridos em 2019 foram relacionados aos solicitantes provenientes de países da África. Ao todo, 585 pedidos foram avaliados e negados, sendo a principal nacionalidade os angolanos, com 175 (representando 29,9% dos indeferimentos), os senegaleses em segundo com 94 e Guiné Bissau com 59. Outras condições também figuram no relatório, como a extinção e arquivamento dos processos de refúgio (SILVA et al, 2020).

O relatório também analisa os dados de refúgio na década (2011-2019), demonstrando que de 2011 até 2015 o maior número de pedidos de refúgio foi realizado por haitianos, sendo 5.947 no total do período em contrapartida à 961 venezuelanos. Essa tendência veio a ser suplantada pelos pedidos de venezuelanos a partir de 2016, aonde naquele ano, já figuravam 2.601 pedidos frente a 243 feitos por haitianos. Entretanto, estes tiveram novamente seu fluxo aumentado de modo expressivo em 2019, como já mencionado acima (SILVA et al, 2020).

Um dos dados mais significativos para este trabalho é o reconhecimento do governo brasileiro por GGVDH. Nesta edição, são apresentados os números da última década nesse quesito:

**Tabela 1 - Reconhecimento de Refúgio por Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos, Brasil (2011-2019):**

Venezuela	Síria	Palestina	Mali	Iraque	Líbano	Jordânia	Total
20.875	3.508	40	2	2	1	1	24.429

**Fonte:** Elaboração própria baseada em dados da publicação *Refúgio em Números (5ª edição)* do ObMigra.

A tabela apresentada pelo Refúgio em Números demonstra as nacionalidades e os tipos de motivações reconhecidas pelo governo brasileiro de acordo com sua Lei nº 9.474/1997. Com exceção da Síria, todos os demais países acima listados possuem refugiados reconhecidos no Brasil por outros motivos que não somente a GGVDH, como por exemplo, perseguição por opinião política ou nacionalidade. Cabe ressaltar que a publicação faz uma ressalva com relação a 2.868 processos ainda não classificados pelo CONARE quanto ao motivo de reconhecimento, o que também altera a existência de um número mais fiel de deferimentos por GGVDH e, conseqüentemente, pelas demais motivações. Ainda assim, os dados apresentados fornecem uma importante dimensão das decisões nesse quesito desde o ano de 2011 e demonstram, também, que grande parte dessas decisões foram tomadas com base em GGVDH.

Há alguns anos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou um estudo de mapeamento do refúgio no Brasil de acordo com os perfis sociodemográficos. Com o recorte temporal de 1998 a 2014, é interessante depreender desta pesquisa alguns dados. Quando analisam relatórios do CONARE acerca do período de 1998 a 2002, constatam que 841 refugiados foram reconhecidos, sendo as principais nacionalidades os angolanos, leonenses, congoleses e colombianos. Apesar de não investigar diretamente a GGVDH, o documento aponta que grande parte das solicitações de refúgio à época tinham base nesse tipo de definição devido ao fenômeno da guerra civil. Não é possível estabelecer a correlação direta entre o reconhecimento pelo governo brasileiro das nacionalidades apontadas acima e a GGVDH, mas pode apontar um indício dessa aplicação (LIMA et al, 2014, pp. 94)

É relevante lembrar que anos antes do recorte temporal feito pelo IPEA, o Brasil havia reconhecido refugiados de algumas nacionalidades através do AC-

NUR, uma vez que o CONARE ainda não tinha sido criado. Fischel de Andrade (2010) aponta que no início da década de 1990, quando o ACNUR ainda tinha papel expressivo na decisão de casos de refúgio no Brasil, um contingente de angolanos recém-chegados por causa da guerra civil foi reconhecido com orientação pela definição regional de Cartagena. Apesar do Brasil não contar com uma legislação fundamentada para o refúgio e muito menos ter estabelecido, à época, a definição ampliada tal qual se conhece atualmente, foi utilizado esse artifício, num claro reconhecimento da gravidade de violação de direitos em Angola. Em 1992, somaram cerca de 1,2 mil reconhecimentos destes. Ainda, o autor também relata que anos antes, pelos idos de 1989, cerca de 200 liberianos também tiveram status reconhecido por inspiração na definição regional, devido também ao contexto de guerra do país (ANDRADE, 2010, pp. 170).

Outros artigos também apontam para outras nacionalidades reconhecidas na época. É o caso de Moreira (2012), que ao trazer a informação de reconhecimento de refugiados angolanos pela definição regional, aponta outras nacionalidades que em 1993 também foram reconhecidas devido aos conflitos existentes em seus países. Figuram na lista nacionais do Zaire (atual República Democrática do Congo) (136), Libéria (25), Somália (5), Nigéria, Gâmbia, Mauritânia, Guiné Bissau, Iugoslávia, Iraque, Chile e Cuba (totalizando estes últimos 49 pessoas) (MOREIRA, 2012, pp.180-181). Jubilut (2012), também reitera o reconhecimento por conflito interno de nacionais da Ex-Iugoslávia e Libéria. (JUBILUT, 2012, p. 43).

Outros autores apontam mais algumas nacionalidades reconhecidas anos depois. Carneiro e Collar (2012) investigaram o reconhecimento pelo governo brasileiro de refugiados oriundos da África Subsaariana. De acordo com dados obtidos do CONARE em 2006, eles tomaram conhecimento de que os deferimentos de refugiados em 2005 por GGVDH nesta região específica somaram 68,5%. Dentre os países, figuraram Burundi, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Sudão, Somália, Eritreia e Etiópia. (CARNEIRO; COLLAR, 2012, pp. 70-71).

Hannah Waisman (2017) também contribui para o esclarecimento de refugiados deferidos de acordo com a definição ampliada. Segundo seu estudo, em 1998, ano seguinte à criação do CONARE, também foram reconhecidos refugia-

dos provenientes da Somália (1) e Serra Leoa (14) através da GGVDH. Ela inclusive aponta outros reconhecimentos mais recentes pela mesma definição, ocorridos nos anos de 2015 e 2016. Nestes, além da Síria, também ocorreram reconhecimentos por GGVDH de regiões específicas de alguns países, como o Nord-Kivu e Sud-Kivu na República Democrática do Congo, Nordeste da Nigéria, Norte do Mali e Donetsk e Luhansk, ambos na Ucrânia (WAISMAN, 2017, p. 97).

O levantamento feito por Renato Leão (2007), intitulado “Memória Anotada, Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE” expõe informações indispensáveis acerca das decisões do comitê. Além de explicar pontos relevantes a respeito da legislação brasileira e da própria trajetória do CONARE, também apresenta diversos casos de refúgio e como os mesmos foram analisados ao longo do tempo pelo governo brasileiro, desenhando, justamente, a jurisprudência adotada. Apesar do enfoque não se dar na GGVDH, a mesma encontra-se presente, pois alguns dos casos retratados lidam diretamente com o conceito.

O próprio autor destaca que o comitê estabelece suas decisões acerca de GGVDH através de uma interpretação que segue algumas condições. Após analisar os pedidos sob este conceito, ele verificou que muitas vezes essas condições foram observadas pelo governo brasileiro para sua decisão. Segundo Leão (2007):

A Lei faz emergir de seu artigo 1º, inciso 3º, o conceito de *grave e generalizada violação de direitos humanos*. Este conceito, a par dos comentários já realizados nas páginas deste trabalho, reúne, para sua materialização, três relevantes condições especialmente consideradas pelo Conare: 1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de *grave e generalizada violação de direitos humanos*. (LEÃO, 2007, pp. 51).

No entanto, Reed-Hurtado chega a analisar o documento apresentado por Leão (2007), afirmando que não existe uma diretriz do CONARE em elencar tais condições para o reconhecimento de GGVDH. Ao entrevistar membros do comitê concluiu que o trecho acima se trata muito mais de uma opinião do autor do que

um critério oficial (REED-HURTADO, 2013, pp. 22). Entretanto, deve-se levar em conta que o documento “Memória Anotada, Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE” tem o ACNUR e o CONARE como produtores. Ainda que deixe claro que as informações são de responsabilidade do autor, a publicação é oficial e revisada pela própria Coordenadora do CONARE<sup>139</sup>, portanto, é questionável a conclusão de Reed-Hurtado de que tais afirmações acerca do reconhecimento por GGVDH não configuram critérios do comitê.

Como já exposto nesse trabalho, a incorporação da Declaração de Cartagena e sua definição de refúgio ampliada na Lei nº 9.474/1997 foi objeto de impasse, o que culminou na redação do inciso de forma adaptada ao texto original. Os termos elencados originalmente foram reduzidos a uma expressão que se propunha a exprimir as condições em que a definição poderia ser aplicada. Nessa esteira, o termo “Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos” contido no inciso III do artigo I não discorre ou explicita quais as situações que podem ser compreendidas dentro do mesmo e, portanto, quais aquelas que serão reconhecidas como refúgio. Jubilut (2007) inclusive apontava para as limitações da definição, uma vez que ao não delimitar especificamente seu conceito, existia uma margem para que sua aplicação (ou não) fosse definida pelos Estados. Caberia a estes estabelecer os parâmetros, o que deixava “a questão da proteção dos refugiados mais uma vez sujeita à vontade política e discricionariedade de cada Estado” (JUBILUT, 2007, pp. 135). Como vimos, não somente o Brasil incorporou a definição regional de forma adaptada e reduzida, como os critérios próprios para sua aplicação não parecem configurar uma diretriz consolidada dentro do CONARE.

Aryadne Waldely (2016) também trata dessa questão, ao ressaltar que a própria definição ampliada não oferece uma explicação de conceito clara, o que se reflete em disputa dessa interpretação quando das discussões para reconhecimento do refúgio no Brasil (WALDELY, 2016, pp. 4). Apesar das observações da CIREFCA de que a própria definição regional apresentada pela Declaração de Cartagena teve o propósito de não delimitar os conceitos justamente para não limitar

---

<sup>139</sup> Cargo ocupado à época por Nara Conceição Nascimento Moreira da Silva (1998-2009) e posteriormente sucedido pelo próprio Renato Zerbini Ribeiro Leão (2009-2012).

a atuação de caráter humanitário, é necessário destacar que essa característica pode trazer impedimentos. Como o próprio Reed- Hurtado (2013) apontou, essa foi uma demanda dos Estados à CIREFCA, mas a falta de um conceito bem delimitado fez com que os mesmos, muitas vezes, optassem pelo reconhecimento através das definições convencionais (REED-HURTADO, 2013).

O ACNUR também chegou a apresentar uma indicação de interpretação da definição ampliada encontrada na Declaração de Cartagena (1984), realizando uma reunião de experts em Montevideu, Uruguai, entre os dias 15 e 16 de outubro de 2013<sup>140</sup>. Neste encontro, os termos contidos na III conclusão foram esmiuçados e separados, tratando de aspectos como os efeitos indiretos das situações apresentadas que configuram a aplicação da definição ampliada, como a pobreza, o deslocamento, deterioração econômica, violência, insegurança alimentar. Mas, o documento ressaltou que essa definição também não deve ser utilizada de forma indiscriminada para qualquer situação de saída do país. Apesar disso, destacou que “a orientação humanitária e de proteção do instrumento requer uma interpretação inclusiva, evolutiva e flexível.” (ACNUR, 2013, p. 2, tradução nossa). Quanto ao termo “violações massivas de direitos humanos”, se relacionaria com a magnitude das violações ocorridas, como por exemplo, quando as mesmas ocorrem de modo difuso na sociedade, o que dificulta o reconhecimento das vítimas (ACNUR, 2013).

Esses critérios e interpretações da definição ampliada acabam trazendo algumas dualidades. Ao longo do documento, Leão (2007) apresenta diversos casos de solicitações de refúgio com os mais diversos motivos e suas respectivas decisões de deferimento ou indeferimento por parte do CONARE. Nesse recorte, a GGVDH se apresenta como motivo para o deferimento em alguns desses exemplos. Mas, o que se demonstra nestes é (salvo alguns casos), na verdade, a conjunção do reconhecimento por GGVDH com outro elemento expresso no primeiro inciso do primeiro artigo da Lei nº 9.474/1997, ou seja, aquele que contempla a

---

<sup>140</sup> Trata-se do documento: “Reunión de expertos: Interpretación de La definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984”.



definição clássica de refúgio<sup>141</sup>. Diversos são os casos retratados aonde o CONARE entendeu que existia uma situação de grave violação aliada a algum outro componente clássico, sejam perseguições relacionadas à nacionalidade, opinião política, grupo social... Essa prática não configura exclusividade do Brasil, pois como aborda Reed-Hurtado acerca das decisões de refúgio na América Latina:

[...]Primeiro, em muitos casos, o padrão é utilizar a menos inclusiva definição (ex. definição da Convenção) ao invés da mais inclusiva (ex. Cartagena). Segundo, quando oficiais tencionam a utilizar a definição de Cartagena, eles geralmente o fazem somente se o caso enquadra-se no escopo da definição pela Convenção, assim privando a definição regional de autoridade única ou de aplicabilidade regionalmente específica. Terceiro, usando ambas as definições juntas, a definição regional pode tornar-se uma qualificação adicional para ser elegível à proteção ao invés de um separado e alargado processo legal (REED-HURTADO, 2013, p. 21, tradução nossa).

Ocorre também que alguns dos casos retratados apresentam o reconhecimento por GGVDH conjuntamente com outro elemento, enquanto outras solicitações da mesma nacionalidade não foram reconhecidas com esta conjunção. Exemplo disto são as solicitações de nacionais colombianos. Por certo, mesmo não havendo cláusulas de exclusão, pode-se depreender que mesmo o reconhecimento de GGVDH se dá de maneira individualizada na análise acerca da existência de perseguição ou de fundado temor. Inclusive, em alguns casos, a GGVDH fica restrita a certas regiões do país. O autor também destaca esse fato ao trazer, por exemplo, um caso da República Democrática do Congo, que foi deferido por GGVDH, porém, num entendimento que essas violações se localizavam na área leste daquele país (LEÃO, 2007, pp. 26-27).

Entretanto, dentre os casos expostos por Leão (2007), figura como exceção a postura adotada com os refugiados iraquianos. O CONARE decidiu pela continuidade (em 2007) do reconhecimento do refúgio por GGVDH devido à situação geral do país após as invasões de 2003 pelos Estados Unidos. O comitê entendeu que mesmo com algumas medidas para reestabelecer o governo local, as violações

<sup>141</sup> De acordo com a análise do documento, casos provenientes da Colômbia, Iraque, República Democrática do Congo, Angola, Etiópia, Libéria e Somália foram reconhecidos por GGVDH, seja exclusivamente ou conjuntamente com as definições clássicas de refúgio (LEÃO, 2007).

de direitos humanos e a precária proteção estatal perduravam (LEÃO, 2007, pp. 59-60).

Outro dado importante trazido pela análise empreendida por Leão (2007) é a constatação de que o governo brasileiro tem em grande conta outras circunstâncias em suas decisões através do CONARE. Quer se tratando das definições clássicas ou se tratando da definição ampliada, a perseguição em si ou o fundado temor de perseguição são elementos muito valorizados para o reconhecimento do refúgio (LEÃO, 2007, pp. 20-21). Essa tendência também pode ser observada em vários casos relatados, mesmo naqueles relacionados com a GGVDH. Segundo o autor, “Todos os casos resolvidos pelo CONARE materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial destas duas circunstâncias para a concessão do refúgio face à Lei 9.474/97” (LEÃO, 2007, p. 21). Não obstante, cabe ressaltar que apesar da perseguição ser elemento que carrega seu próprio mérito no reconhecimento da condição de refugiado, a definição ampliada não necessariamente demanda a existência dessa perseguição ou de seu temor de maneira individualizada para ser aplicada. Para tanto, faz-se suficiente a conjuntura existente de violação de direitos humanos. Como já apresentado neste trabalho, Jubilut e Madureira (2014) abordam essa questão, onde a avaliação objetiva do contexto pode ser “prova” satisfatória de violações e, portanto, do reconhecimento por GGVDH (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 20). Franco e Santistevan (2004) também tocam nesse assunto, apontando que os elementos motivadores para a fuga das pessoas, uma vez identificados, não necessitam ser atrelados a um sentimento subjetivo de temor presente em cada indivíduo para configurarem um reconhecimento pela definição regional (FRANCO, SANTISTEVAN, 2004, pp. 167-168).

Estudos acadêmicos que se debruçam mais especificamente sobre a GGVDH e a discussão sobre o reconhecimento da mesma pelo governo brasileiro não são numerosos. Na recolha de informações, foi possível acessar dois trabalhos, sendo um deles uma dissertação de mestrado e outro um artigo publicado em coletânea. Ambos os estudos apresentam as dificuldades da aplicação da definição ampliada pelo governo brasileiro. Laura Sartoretto (2018), ao trazer as contribuições de Leão (2007), aponta para os percalços da aplicação da definição de modo separado do fundado temor de perseguição. Segundo sua investigação, o CONA-

RE e o ACNUR optariam por uma interpretação mais restrita do conceito, o que acaba, na prática, por reduzir “o escopo de proteção internacional quase aos níveis da definição clássica, prevista pela Convenção de 1951, tão criticada por sua limitada abrangência” (SARTORETTO, 2018, p. 675). Ou seja, apesar da adoção de uma definição ampliada, movimento este considerado positivo, quando a mesma é aplicada às situações práticas, acaba por prevalecer uma interpretação restritiva da lei, o que restringe, também, o potencial protetivo contido na legislação (SARTORETTO, 2018, p. 676). Já Hannah Waisman (2017) aponta para a falta de clareza nos critérios de decisão por GGVDH. Baseando-se em estudos como o de Reed-Hurtado (2013), Leão (2007) e sua própria experiência enquanto entrevistadora de elegibilidade pelo CONARE, a autora relata 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” (WAISMAN, 2017, p. 100)

Além disso, também aponta para a discussão acerca da aplicação da GGVDH de forma autônoma do fundado temor, bem como a falta de critérios para defini-la, o que acaba por dar espaço para a adição de um componente político, caracterizando, assim, um desafio à aplicação da definição como fonte independente (WAISMAN, 2017, p. 103).

Em alguns momentos do processo decisório brasileiro, a situação de generalizada violação de direitos humanos em um país não figura como ponto questionável, porém, as discussões acerca do reconhecimento se concentram na relação entre aquele solicitante e o entorno em que se encontra, ou seja, se o mesmo é de fato afetado pela situação apresentada (WALDELY, 2016, p. 60). Como já exposto acima, a própria Declaração de Cartagena não preconiza o caráter subjetivo da perseguição (ainda que possa estar presente), sendo suficiente a análise objetiva da existência ou não de graves violações de direitos humanos.

Reed-Hurtado (2013) também aborda que a conexão entre a situação objetiva e a fuga deve ser observada. Porém, ele aponta em seu estudo que é comum que os padrões para estabelecer a aplicação de uma definição de refúgio regional sejam muito mais altos do que aqueles procurados em uma definição clássica, até mesmo de forma intencional, a fim de evitar a entrada de grande contingente de pessoas provenientes do mesmo país. Ao invés de procurar por algum dano sofri-

do individualmente, é necessário entender se existe algum efeito na vida do solicitante que seja derivado da situação objetiva apresentada, como ameaça a vida, segurança ou liberdade (e não o fundado temor de perseguição em si) (REED-HURTADO, 2013, pp. 27-28).

Em 2006, libaneses que já se encontravam no Brasil mesmo antes dos conflitos entre o Líbano e Israel, pediram por refúgio. Leão (2007) mencionou que o CONARE tinha a preocupação com um grande número de solicitações de refúgio abusivas vindas de nacionais deste país, sob a alegação de que isso poderia comprometer o andamento dos demais casos e a própria atuação do CONARE devido ao “abarroamento” do sistema. Da mesma forma, é relatado que a existência de um cessar fogo teria sido suficiente para o reestabelecimento de condições seguras de vida, não mais se apresentando as graves violações de direitos humanos e, portanto, a necessidade de reconhecimento pelas mesmas. Ainda assim, é válido destacar que os casos foram analisados e não sumariamente indeferidos. Já com os liberianos, na avaliação do CONARE, a existência de um cessar fogo e um tratado de paz não foram suficientes para declarar o fim de violações graves de direitos humanos. Mesmo com esses elementos, o processo de paz ainda figurava como incerto, o que fez com que o comitê optasse por manter os reconhecimentos por GGVDH daqueles nacionais (LEÃO, 2007, pp. 51-52; 61-62).

### 3.3.

#### **O reconhecimento de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos no Brasil: Casos paradigmáticos**

Dentre os reconhecimentos de GGVDH pelo CONARE ao longo das décadas, é importante destacar alguns casos emblemáticos. Assim, o caso sírio, venezuelano e haitiano figuram como discussões necessárias. Apesar deste último não representar um reconhecimento pela definição ampliada, é relevante tecer algumas considerações acerca do mesmo. Contudo, esta dissertação não se propõe a esmiuçar os pormenores de cada fluxo, visto que este não é o objetivo da pesquisa, mas sim, apresentar algumas medidas tomadas, analisar documentos e estabelecer algumas conexões.

### 3.3.1.

#### República do Haiti

Em 2011, como já discutido nesta seção, os haitianos figuravam como a nacionalidade com o maior índice de pedidos de refúgio no Brasil. Após o terremoto ocorrido em janeiro de 2010 que devastou cidades e foi responsável pela morte de mais de 300 mil habitantes, o Haiti teve as condições de vida rapidamente deterioradas. Os fluxos de haitianos começaram a chegar ao Brasil, que se encontrava no país através da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Os principais pontos de chegada se localizavam nos estados do Acre e Amazonas, regiões fronteiriças do Norte do Brasil. Entretanto, o entendimento do governo brasileiro foi de que os haitianos não constituíam um fluxo de refugiados, uma vez que as condições apresentadas para sua fuga não se enquadravam em nenhuma das definições contidas na lei brasileira de refúgio. Não haveria um fundado temor de perseguição, ou até mesmo uma caracterização de GGVDH.

O ocorrido com os haitianos avivou a discussão sobre os chamados “refugiados ambientais”<sup>142</sup>. Tanto a Convenção de 1951 como o Protocolo Adicional de 1967 não preveem em suas definições de refugiados uma correlação direta com desastres ambientais. No entanto, as consequências apresentadas após o terremoto foram devastadoras para a sociedade haitiana, seja pelo aprofundamento de obstáculos já existentes, pelo número elevado de mortes ou por ter afetado a infraestrutura do país e causado mais perturbações econômicas, sociais e políticas. Fato é que a violação de direitos humanos se fez presente, no entanto, o reconhecimento pelas vias existentes não foi realizado. O Brasil optou por lidar com a chegada de um número expressivo de haitianos em seu território por outra via. Como Érika Pires Ramos (2011) relata, apesar da necessidade de proteção baseada nos direitos humanos e a preocupação do governo brasileiro com o alto número de indivíduos que chegariam nos próximos anos, a aplicação da GGVDH não foi utilizada. A

---

<sup>142</sup> Para aprofundamento na discussão, sugere-se a Tese de Érika Pires Ramos, intitulada “Refugiados Ambientais: Em busca de Reconhecimento pelo Direito Internacional” (2011) e a Tese de Carolina de Abreu Batista Claro, intitulada “A Proteção dos ‘Refugiados Ambientais’ no Direito Internacional” (2015). Sobre deslocamentos, mudanças e desastres climáticos na América Latina, sugere-se estudo realizado por David James Cantor, intitulado: “Cross-Border Displacement, Climate Change and Disasters: Latin America and the Caribbean” (2018).

conjuntura enfrentada pelos haitianos reúne todos os elementos para uma definição de refugiados ambientais, ainda não contemplada no arcabouço jurídico. Como a autora coloca, “não há dúvida de que se está diante de flagrante violação de direitos humanos a ser combatida” (RAMOS, 2011, p. 103).

Diante da necessidade de um posicionamento oficial para a situação, foi feito, a partir do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), uma resolução que estabelecia a possibilidade de regularização por meio de residências temporárias para os mesmos, baseado em “razões humanitárias”. Uma vez que já existiam diversas solicitações de refúgio em aberto feitas pelos haitianos junto ao CONARE, este acabou por remeter a resolução da questão para o CNIg. Foi então utilizada uma adaptação da resolução de casos omissos pelo CNIg para a questão haitiana. Com base na já existente Resolução Normativa nº 13 do CONARE de 23 de março de 2007<sup>143</sup>, ficou então definida a situação e a opção por uma via alternativa.

Entretanto, como apontado por MOREIRA (2012), a GGVDH parecia reunir as condições para a interpretação deste fluxo de acordo com sua definição. Este foi o entendimento do Ministério Público Federal no Acre à época<sup>144</sup>. (MOREIRA, 2012, p. 305). A indicação para que o governo brasileiro reconhecesse a condição de refugiado se amparava na constatação de que a fuga do território se dava pela inexistência de direitos em seu país de origem, configurando uma grave violação (EXAME, 2012). Além disso, as condições precárias dos abrigos oferecidos no estado do Acre e o impasse do governo na definição jurídica foram outras motivações para o pronunciamento do MPF. Carolina Claro (2015) apresentou trecho retirado do inquérito do MPF onde ocorre, em 2012, uma mudança de postura do governo brasileiro. Os ingressantes no país a partir daquele ano teriam menos auxílios básicos, como moradia, alimentos e serviços, contando ainda com a fiscalização fronteiriça, ameaças de deportação e um limite de expedição de vis-

---

<sup>143</sup> De acordo com o artigo 1º desta Resolução: “O pedido de refúgio que possa não atender aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, poderá, a critério do CONARE, ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no País ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração, com base na Resolução Normativa CNIg nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos” (CONARE, 2007).

<sup>144</sup> Trata-se da Ação Civil Pública dos Refugiados de 25 de janeiro de 2012.

tos<sup>145</sup> humanitários de 1200 por ano<sup>146</sup> (MPF, 2012, apud. CLARO, 2015, p. 59). Moreira (2012) relembra que tal decisão de limitação de emissão de vistos se assemelhava às cotas de nacionalidade tão utilizadas na metade do século anterior, caracterizando uma seletividade na política migratória para os haitianos (MOREIRA, 2012, p. 306). De fato, a preocupação expressa pelo CNig de que um grande fluxo de haitianos chegasse ao país<sup>147</sup>, aliado, à emissão de vistos com cotas estabelecidas podem ser enxergadas como problemáticas, ainda que não tenham sido tão restritivas à ponto de nada fazer com relação ao fluxo.

Claro (2020) chegou a analisar a relação das três vertentes da proteção internacional da pessoa humana para o caso dos refugiados ambientais, concluindo que apesar de não fazerem menção expressa ao termo, existem contribuições das mesmas para esses “refugiados” (CLARO, 2020). Cabe lembrar também que existe um entendimento de que a definição regional prevista na Declaração de Cartagena é ampla justamente para ser possível uma resposta humanitária de acordo com casos não anteriormente previstos (como já apresentado neste trabalho). Frente a toda essa discussão, ao que tudo indica, a definição sobre os refugiados ambientais ainda parece ser um impasse, não só em âmbitos nacionais como também internacionais.

O próprio ACNUR, em reunião acima citada sobre a interpretação da definição ampliada existente na Declaração de Cartagena, apontou em sua conclusão nº 10 que apesar da possibilidade de reconhecimento pelo Estado de refugiados ambientais através da definição ampliada, estes não seriam, de fato, detentores desse status. A preocupação apresentada nesse caso era a de que a Definição ampliada prevista na Declaração não fosse utilizada para qualquer situação de fuga

<sup>145</sup> Vale ressaltar que foi instaurada a prática de conceder vistos humanitários pela embaixada brasileira em Porto Príncipe para os haitianos que desejassem vir para o Brasil, através da Resolução Normativa nº 97/2012.

<sup>146</sup> Esta cota foi retirada em abril de 2013 com a Resolução Normativa nº 102, devido ao elevado número de pedidos, gerando listas de espera, ao mesmo tempo em que a chegada de haitianos ao Brasil continuava acontecendo por vias não legais através de coíotes (FERNANDES; FARIA, 2017, pp. 154-156).

<sup>147</sup> CORREIO BRAZILIENSE. Haitianos refugiados ganham o direito de permanecer no Brasil. Brasília, 18 mar 2011. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2011/03/18/internacional,243363/amp.shtml>> Acesso em 20 fev 2021.

de seu país de origem<sup>148</sup> (ACNUR, 2013). Da mesma forma, o documento apresentado pela CIREFCA (1989) também abordou que a expressão “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”, existente na Declaração de Cartagena, não se estenderia a situações resultantes de desastres naturais<sup>149</sup>. Olhando por essa perspectiva, o Brasil estaria alinhado com os entendimentos internacionais acerca dos “refugiados ambientais”.

Embora o Brasil não tenha utilizado a GGVDH para o diagnóstico dos haitianos, a existência de uma resolução alternativa para o fluxo que ao país chegava foi importante. Gabriel Godoy (2011) avaliou que o tratamento da questão pelo governo brasileiro foi positivo, configurando uma resposta complementar de proteção baseada nos direitos humanos, uma vez que existia o entendimento de que os mesmos não se enquadravam nas definições de refugiado existentes, tanto no Direito Internacional dos Refugiados como na própria legislação brasileira (GODOY, 2011, pp. 66-67). Entretanto, os desdobramentos apontados aqui relacionados à limitação da concessão de vistos podem ser enxergados como decisões desabonadoras no âmbito dos direitos humanos. Além disso, Duval Fernandes e Andressa de Faria (2017) apontam que “as ações do governo não se direcionaram para a construção de uma política migratória com bases sólidas, mas sim para o gerenciamento de situações de crise em resposta às pressões da sociedade civil.” (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 146). Fabrício Souza<sup>150</sup> (2016) vai além e reforça que:

A solução humanitária expõe a ambiguidade da política migratória brasileira: é por uma medida excepcional e improvisada – e, portanto, precária, por mais nobre que sejam suas intenções humanitárias e por mais positivas que sejam seus efeitos, sobretudo no que diz respeito à efetiva documentação dos haitianos – a

<sup>148</sup> “Conclusão 10. Além do mais, a definição de refugiado de Cartagena não pretende ser uma definição abrangente para todas as situações pelas quais as pessoas se vejam obrigadas a deixar seus países de origem e cruzar uma fronteira internacional. Embora os Estados possam optar por aplicar a definição de refugiado de Cartagena às pessoas obrigadas a partir devido a desastres naturais ou ecológicos, elas não estão, em sentido estrito, protegidas em virtude da definição de refugiado de Cartagena” (ACNUR, 2013, p. 4, tradução nossa).

<sup>149</sup> Segundo seu parágrafo 33: “Finalmente, “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” deve ser resultado de atos do homem e não de desastres naturais. Este conceito inclui distúrbios e tensões internas, tais como motins, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos de natureza similar sempre que perturbem seriamente a ordem pública” (CIREFCA, 1989, p. 11, tradução nossa).

<sup>150</sup> Para uma releitura crítica acerca da expressão “crise dos refugiados”, recomenda-se a Tese de Fabrício Toledo de Souza, intitulada “A Crise do Refúgio e o Refugiado como Crise” (2016).



única possibilidade de garantir os direitos de milhares de pessoas que fogem de uma das maiores catástrofes das últimas décadas (SOUZA, 2016, p. 83).

Recentemente, em 2018, a Portaria Interministerial nº 10 de 6 de abril<sup>151</sup> reforçou as medidas adotadas, com a concessão de vistos temporários e autorização de residência temporária para fins de acolhida humanitária (passível de transformação para permanente). Ainda assim, as discussões sobre a necessidade de ampliação da definição de refugiados para abarcar situações de desastres ambientais configura-se fundamental e, pelo observado, ainda necessitará percorrer algum caminho para o seu reconhecimento, seja no Brasil ou no mundo.

### 3.3.2.

#### República Árabe da Síria

A fuga de nacionais sírios devido a guerra que já dura mais de 10 anos, provocou um dos maiores fluxos de refugiados já vistos na história. Segundo o Global Trends, no final de 2019, a Síria continuava a ser o maior grupo de deslocamento forçado no mundo. São 13,2 milhões, dos quais 6,6 milhões são refugiados e mais de 6 milhões são deslocados internos (ACNUR, 2019). Frente a intensificação do conflito e a situação de grave violação de direitos no país, as perspectivas de melhora são pequenas. O fluxo de sírios pelo mundo foi se intensificando desde 2011, culminando com a concessão de vistos humanitários para os sírios pelo governo brasileiro.

Em 20 de setembro de 2013, foi instaurada a Resolução Normativa nº 17. Nela, discutiam sobre a crise humanitária que afligia o país e também apontavam a dificuldade existente em conseguir chegar a outros destinos. Por isso, tal visto seria concedido fora do território do Brasil com o intuito que aqui pudessem chegar aqueles que fossem afetados diretamente pelo conflito devido a existência de fronteira, o que na prática abrangia sírios que desejassem solicitar seu pedido de refúgio junto ao CONARE. Tais pedidos de visto deveriam ser feitos em embaixadas do Brasil no Líbano, Turquia e Jordânia. Porém, como destacam Gabriela

<sup>151</sup> “Art. 1º A presente Portaria estabelece procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos pedidos de visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti” (BRASIL, 2018).

Silva e Thaís Fernández (2020), o estabelecimento da Resolução Normativa para lidar com a situação demonstra a opção por uma política migratória ao invés de uma política estatal, uma vez que os vistos possuem validade de 2 anos (SILVA; FERNÁNDEZ, 2020, pp. 69-70). Ainda que tais ressalvas possam ser feitas, é fato que por causa da situação de conflito tão devastadora e também duradoura, o Brasil passou a reconhecer os sírios por GGVDH. Segundo a Plataforma Interativa de Decisões sobre Refúgio, até o ano apresentado acerca dos dados (2017), os refugiados sírios já eram reconhecidos pela definição ampliada, somando o número de 1.167 decisões do tipo. O último documento Refúgio em Números também demonstra tabela comparativa dos reconhecimentos na última década (2011-2020), e ao seguir pela GGVDH, os sírios aparecem com a totalidade dos pedidos deferidos por essa definição. A tabela aponta para 3.508 deferimentos por GGVDH de nacionais da Síria, o que demonstra, ao comparar as duas fontes, que mesmo antes do recorte impresso pela primeira no ano de 2017, os sírios já possuíam número relativamente expressivo de reconhecimentos.

Sabe-se que para os casos provenientes da Síria existe uma nota técnica de estudo de país de origem elaborada pelo CONARE, indicando não só uma análise acerca da situação de violações de direitos humanos, como a opção pelo reconhecimento através desse dispositivo. Entretanto, não foi possível realizar o pedido de tal documento para análise a tempo da conclusão desta dissertação. Ainda assim, reitera-se que tal prática adotada pelo governo brasileiro parece ter sido acertada, ao conferir vistos para sua chegada ao Brasil com posterior solicitação e, muito provavelmente, reconhecimento do status de refugiado. Contudo, a opção pela utilização de uma Resolução Normativa, demonstra que algumas decisões em matéria de refúgio são tomadas de modo pontual.

### **3.3.3.**

#### **República Bolivariana da Venezuela**

O fluxo de venezuelanos e venezuelanas no Brasil é, sem dúvida, aquele com número mais expressivo de reconhecimentos desde sempre. Além da importância do reconhecimento por GGVDH, o acesso a documentos oficiais torna-se tarefa um pouco mais fácil, devido a grande difusão do tema.

Olhando para os dados da última década, o número de solicitações venezuelanas em 2011 ainda era muito baixo, contado com cerca de 3 pedidos. O número manteve-se baixo nos próximos 2 anos, vindo a crescer um pouco mais em 2014 (191 pedidos em comparação com 49 pedidos em 2013). Em 2015, esse número aumenta significativamente (717 solicitações), crescendo exponencialmente nos próximos anos e ultrapassando as solicitações haitianas, as mais volumosas até então:

**Tabela 2 – Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil (2011-2019):**

Principais países	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Total</b>	1.465	1.345	6.810	11.069	15.906	8.719	32.009	79.831	82.552
<b>Venezuela</b>	3	1	49	191	717	2.601	16.999	61.391	53.713
<b>Haiti</b>	559	470	1.112	991	2.815	243	2.253	7.020	16.610
<b>Outros</b>	903	874	5.649	9.887	12.374	5.875	12.757	11.420	12.229

**Fonte:** Elaborado pelo ObMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado - Refúgio em Números (5ª edição).

Com o crescimento da entrada de venezuelanos majoritariamente pela fronteira entre os dois países, situada no estado de Roraima, o Governo Federal decidiu pelo auxílio à situação local, elaborando decretos para a instauração de uma operação de gestão da crise migratória, até então. Mas, antes de tais ações, a Polícia Federal procedeu com diversas deportações entre o final de 2015 (período de aumento de chegadas) e o ano de 2016. Tais venezuelanos se encontravam distribuídos pela cidade em situação de vulnerabilidade e de irregularidade migratória no país, o que foi apontado como justificativa para a devolução dos mesmos, não levando em conta preceitos de direitos humanos, ainda que aqueles venezuelanos não fossem, até o momento, reconhecidos como refugiados. Esses números foram intensificando-se ao decorrer de 2016, onde em dezembro seriam deportadas cerca de 450 pessoas, dentre elas crianças, ação que foi impedida por decisão judicial que relembra fundamentos dos direitos humanos frente às instabilidades

do país vizinho<sup>152</sup>. A partir de então, as primeiras iniciativas para o acolhimento em abrigos só foram tomadas em 2017, por ação estadual conjuntamente com ONGs locais, o que começou a alterar a situação desses nacionais. (RUSEISHVILI; CARVALHO; NOGUEIRA, 2018, pp. 57-61).

Os primeiros movimentos do Governo Federal para lidar com a chegada e a permanência de venezuelanos no Brasil se deram em 15 de fevereiro de 2018, quando foi instaurada a Medida Provisória nº 820, a qual discorria sobre a assistência emergencial para grupos vulneráveis pertencentes a fluxos provenientes de crises humanitárias, instituindo, também, um Comitê Federal de Assistência Emergencial (BRASIL, 2018). Juntamente com os Decretos nº 9.285 e nº 9.286, instituídos na mesma data acima, reconhece a vulnerabilidade derivada da crise humanitária na Venezuela e define o funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial, respectivamente. A criação da Operação Acolhida em março de 2018 se baseou no ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização<sup>153</sup>. Levada a cabo pelo Exército Brasileiro e em parceria com organizações internacionais, como a ONU e ONGs locais e internacionais, foram construídos diversos abrigos pela cidade para o acolhimento dessa população, juntamente com a mobilização de outros órgãos e ministérios do Brasil para o auxílio em questões específicas.

Após a criação da Operação Acolhida, o fluxo venezuelano ainda necessitava de atenção para a regularização de seu status, pois não estava inserido em acordos de residência. O Brasil fazia parte do acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Bolívia e Chile. Tal acordo foi idealizado na XXIII Reunião do Conselho do MERCOSUL em Brasília durante os dias 5 e 6 de dezembro de 2002. O acordo estabelecia a possibilidade de residência para os nacionais dos referidos países em seus respectivos territórios, tendo, em um primeiro momento, residência temporária que po-

---

<sup>152</sup> Sentença da Juíza Luzia Farias da Silva Mendonça da 4ª Vara Federal do Estado de Roraima.

<sup>153</sup> De acordo com o site da operação, os seus três pilares são: 1) Ordenamento da fronteira – documentação, vacinação e operação controle do Exército Brasileiro; 2) Acolhimento – oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; 3) Interiorização – deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos de RR para outras Unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica (BRASIL, 2021).

deria ser transformada em permanente após o período de 2 anos<sup>154</sup>. Para o Brasil, tal acordo entrou em vigor em 2009 pelo Decreto nº 6.975 de 7 de outubro do mesmo ano.

Entretanto, a Venezuela não era signatária do acordo acerca da residência e, por isso, o Brasil “alargou” essa possibilidade para os países fronteiriços através da instauração da Resolução Normativa nº 126 do CNIg de 02 de março de 2017. A portaria foi criada principalmente em resposta ao aumento exponencial do fluxo de venezuelanos no Brasil e contava com os mesmos requisitos e mecanismos para a obtenção da residência temporária. Contudo, a mesma não abarcava a possibilidade de transformação dessa residência para permanente, o que acabou por ser corrigido com a Portaria Interministerial nº 9 de 14 de março de 2018, que previa essa modificação. À época, os pedidos de refúgio de venezuelanos já somavam grande número no sistema do CONARE, havendo uma demora em pautar estes casos nas plenárias de decisão. Somado a isso, a prática adotada quando do requerimento por residência temporária era a necessidade de abrir mão da solicitação de refúgio, caso esta já fosse existente, de acordo com a Resolução Normativa do CONARE nº 26 de 29 de março de 2018 - o que pode suscitar discussões acerca de até que ponto essa é uma consequência que não comprometerá a proteção do indivíduo. A indicação era que os venezuelanos optassem pela residência ou pelo refúgio logo após a explanação de ambos os instrumentos. Desse modo, a solução criada para responder ao grande fluxo e quantidade de pedidos de refúgio acabou por também aumentar os pedidos ao CNIg. Em 21 de junho de 2018, a Medida Provisória nº 820 é transformada na Lei nº 13.684 que estrutura as assistências emergenciais em casos de vulnerabilidades provocadas por crises humanitárias.

Alguns meses antes, em março de 2018, o ACNUR emitiu uma nota acerca do fluxo de venezuelanos. Esta indicava a necessidade de reconhecimento dos mesmos devido à situação de vulnerabilidade no país que provocava grande deslocamento, principalmente na região. O ACNUR também citava que estava pronto para auxiliar na proteção internacional através da Convenção de 1951 e da Decla-

---

<sup>154</sup> “Artigo 1 – OBJETO

Os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado Parte poderão obter residência legal neste último, conforme os termos deste Acordo, mediante a comprovação de sua nacionalidade e apresentação dos requisitos previsto no artigo 4º do presente” (MERCOSUL, 2002).

ração de Cartagena, reforçando que a aplicação de ambos os instrumentos pelos países deveria ser baseada em motivações humanitárias e apolíticas. Naquele momento, o ACNUR instava por medidas de proteção que poderiam ser variadas, como regularização migratória, visto de trabalho, medidas baseadas no Direito Internacional dos Direitos Humanos, dentre outras. O refúgio também era uma opção viável para lidar com o fluxo, onde o ACNUR recomendava a utilização da definição regional contida em Cartagena para o reconhecimento de venezuelanos (ACNUR, 2018). No ano seguinte, em maio de 2019, o ACNUR emite nova nota para a Venezuela, dessa vez reconhecendo que a situação humanitária havia se aprofundado e dando maior ênfase na requisição aos Estados pelo reconhecimento de venezuelanos através da definição regional de Cartagena (ACNUR, 2019).

Como aponta Flávia Castro (2018), as decisões acerca do reconhecimento ou não dos venezuelanos por GGVDH foram adiadas para o ano de 2019, justamente pela transição de governo que ocorreria naquele ano. Assim, o CONARE optou por não decidir e retirar as discussões da pauta de suas plenárias (CASTRO, 2018, p. 93). Dali a alguns meses, em 13 de junho de 2019, o governo brasileiro proferiu, então, sua decisão pelo reconhecimento por GGVDH para os nacionais da Venezuela, através da nota técnica nº 3/2019. Para isso, o CONARE elaborou um estudo de país de origem, onde analisava a existência de graves violações de direitos humanos ocorridas no país vizinho. O estudo se debruçou sobre o período de 2013 a 2019 e relatou agravamentos econômicos, políticos e sociais da situação no país, eventos estes que levaram a uma crise humanitária. São citadas perseguições políticas, violência urbana, dificuldade de acesso a alimentos e a saúde, deterioração econômica, dentre outros. A análise da aplicação de GGVDH foi feita também de forma a investigar a existência de cada situação apresentada na definição regional proposta pela Declaração de Cartagena. Assim, a “violência generalizada”, a “agressão estrangeira”, os “conflitos internos”, a “violação maciça de direitos humanos” e as “circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” foram analisadas de modo a interpretar o contexto do país para cada critério. Dentre estes motivos, a “agressão estrangeira” não foi aplicável ao caso, sendo todas as outras observadas no caso venezuelano. Entretanto, é preciso salientar que apesar da inspiração em Cartagena contida na Lei nº 9474/1997, o Brasil aprovou um termo reduzido e resumido da definição, a GGVDH, excluindo as

diversas situações que pudessem motivar o reconhecimento pela definição ampliada proposta pela Declaração. Somado ao estudo de caso, foram também apresentadas as notas técnicas do ACNUR que indicam o reconhecimento do refúgio e da GGVDH (quando incorporada no país de acolhimento) (CONARE, 2019).

No final do mesmo ano, em dezembro de 2019, o CONARE emitiu outra nota técnica (nº 12/2019), onde passou a adotar a dispensa da realização de entrevistas individuais, apoiando-se na literatura internacional do próprio ACNUR para justificar tal opção, visto que a determinação de status coletiva é uma prática existente. O documento faz a ressalva que a dispensa da entrevista não precisa valer para todos, somente para aqueles que com as informações já prestadas em seu formulário de solicitação possam ter seu status reconhecido. O reconhecimento da nacionalidade é uma das exceções, demonstrando que esse aspecto ainda é muito valorizado para o CONARE (tal qual já foi discutido acima). Em agosto de 2020, prosseguiu com outra nota técnica (nº 17/2020), na qual o objetivo era revalidar ou não o reconhecimento da GGVDH de acordo com a análise da situação do país de origem. O CONARE entendeu que não houve mudanças que pudessem retirar o reconhecimento por GGVDH e propôs que dali a um ano fosse renovado (ou não) tal entendimento através de nova nota técnica.

Apesar da dispensa na realização de entrevistas de venezuelanos para o procedimento de reconhecimento do status de refúgio por GGVDH, o CONARE adotou método controverso para proferir sua decisão. Trata-se da utilização de uma ferramenta de inteligência de sistemas que permite o cruzamento de dados das solicitações a fim de pinçar informações e palavras chaves para reconhecer o status. Uma das críticas tecidas a esse procedimento é a falta de transparência da condução do mesmo. Como Jubilut e Jarochinski (2020) abordam, tal sistema vem sendo utilizado desde dezembro de 2019 para o reconhecimento de venezuelanos, sem a informação da metodologia aplicada ou de como os dados são tratados e utilizados. Ao apontar, como exemplo, o reconhecimento de 772 crianças venezuelanas como refugiadas, não ficou claro se as mesmas o foram por extensão do status de seus pais ou pela abertura de novos status independentes (o que alteraria não só os números absolutos de reconhecimento como as análises acerca dos processos reconhecidos). Os autores vão além e refletem se a utilização deste mecanismo configura um reconhecimento em grupo ou uma determinação de status

individual, porém, realizada em grande quantidade (JUBILUT; JAROCHINSKI, 2020, pp. 42-44).

### 3.4.

#### **O Posicionamento do Governo Brasileiro nas Organizações Internacionais Acerca dos Direitos Humanos**

Com a redemocratização no Brasil, o posicionamento de sua própria política externa teve alterações. Procurando se adequar ao ambiente internacional e se afastar de um passado de violações rumo à construção de uma imagem mais positiva, o Brasil modificou sua postura.

Após o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 com enfoque nos direitos humanos, a ratificação de diversas convenções internacionais pelo país sobre o mesmo tema e a construção conjunta com a sociedade civil de uma lei para refugiados, o Brasil também ampliaria essa postura nos foros internacionais. Como aqui já exposto, os Direitos Humanos vinham se fortalecendo internacionalmente, principalmente após o período da Guerra Fria, onde houve maior possibilidade de aprofundar as proteções internacionais já concebidas, caracterizando uma nova etapa de internacionalização desses direitos<sup>155</sup>. Concomitantemente a esse movimento internacional, o Brasil, após transformações políticas internas, também possuía, naquela altura, as condições necessárias para seguir o mesmo caminho. Por isso, buscou adotar uma agenda que priorizava os direitos humanos, numa busca de diálogo internacional com as instituições competentes. Nessa esteira, o refúgio também se apresentava como um de seus enfoques.

Ao perseguir uma maior inserção na proteção internacional, o Brasil também expandia a proteção de seus próprios cidadãos. Como afirma Piovesan (2013), ocorreria um redimensionamento da cidadania, pois ao conjugar garantias

---

<sup>155</sup> Segundo Flávia Piovesan: “Vale dizer, se o fim da Segunda Guerra Mundial significou a primeira revolução no processo de internacionalização dos direitos humanos, impulsionando a criação de órgãos de monitoramento internacional, bem como a elaboração de tratados de proteção dos direitos humanos — que compõem os sistemas global e regional de proteção —, o fim da Guerra Fria significou a segunda revolução no processo de internacionalização dos direitos humanos, a partir da consolidação e reafirmação dos direitos humanos como tema global” (PIOVESAN, 2013, pp. 386). Fábio Comparato apresentou em seu livro “A Afirmção Histórica dos Direitos Humanos” que a internacionalização após a Segunda Guerra Mundial constituía na verdade, um segundo movimento, visto que anteriormente alguns esforços nessa direção já tinham sido realizados, como o desenvolvimento da OIT e do Direito Humanitário (COMPARATO, 2003).



nacionais e internacionais de direitos humanos, os indivíduos usufruiriam dessa expansão (PIOVESAN, 2013, pp. 389).

Nos anos que se seguiam, já no mandato de Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira primou pela aposta no multilateralismo e nos direitos humanos. Fora a participação em foros, a ratificação de regimes internacionais e o estreitamento com países desenvolvidos e do cone sul, o Brasil buscava projetar-se internacionalmente. Nessa mesma época, a construção da própria Lei de refúgio (nº 9474/1997) e anteriormente as discussões empreendidas com a participação da sociedade civil no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foram iniciativas que corroboram o esforço em institucionalizar e garantir esses direitos. A essas decisões voltadas para o refúgio somava-se o início da política de reassentamento de refugiados pelo Brasil, sendo a mesma veiculada em discursos na ONU sobre a receptividade brasileira, na medida do possível, desses refugiados (MOREIRA, 2012).

Os discursos de abertura proferidos durante os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso nos encontros anuais da Assembleia Geral da ONU foram em sua maioria transmitidos pelo Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Palmeira Lampreia<sup>156</sup>. O reforço do compromisso com os direitos humanos sempre pautou as falas, inclusive relembrando os esforços para adequar a legislação brasileira aos mesmos. Também se mostrava frequente a menção a cooperação internacional no âmbito do MERCOSUL e a temas como a reforma do Conselho de Segurança e a necessidade de diversificar as representações neste, trazendo uma clara alusão à candidatura do Brasil. As tensões em Angola e Timor Leste, bem como a criação de um Estado palestino para a solução dos conflitos na

<sup>156</sup> Discursos realizados entre os anos de 1995 e 2002, no momento de abertura da Assembleia Geral da ONU. São eles: 1) A/50/PV.4 (50ª Sessão) de 25 de setembro de 1995; 2) A/51/PV.4 (51ª Sessão) de 23 de setembro de 1996; 3) A/52/PV.5 (52ª Sessão) de 22 de setembro de 1997; 4) A/53/PV.7 (53ª Sessão) de 21 de setembro de 1998; 5) A/54/PV.4 (54ª Sessão) de 20 de setembro de 1999; 6) A/55/PV.10 (55ª Sessão) de 12 de setembro de 2000; 7) A/56/PV.44 (56ª Sessão) de 10 de novembro de 2001; 7) A/57/PV.2 (57ª Sessão) de 12 de setembro de 2002.

<sup>157</sup> Discursos realizados entre os anos de 2003 e 2010, no momento de abertura da Assembleia Geral da ONU. São eles: 1) A/58/PV.7 (58ª Sessão) de 23 de setembro de 2003; 2) A/59/PV.3 (59ª Sessão) de 21 de setembro de 2004; 3) A/60/PV.5 (60ª Sessão) de 15 de setembro de 2005; 4) A/68/PV.9 (60ª Sessão) de 17 de setembro de 2005; 5) A/60/PV.3 (60ª Sessão) de 14 de setembro de 2005; 6) A/61/PV.10 (61ª Sessão) de 19 de setembro de 2006; 7) A/62/PV.4 (62ª Sessão) de 25 de setembro de 2007; 8) A/63/PV.5 (63ª Sessão) de 23 de setembro de 2008; 9) A/64/PV.3 (64ª Sessão) de 23 de setembro de 2009; 10) A/65/PV.11 (65ª Sessão) de 23 de setembro de 2010.

região também eram uma preocupação impressa na exposição brasileira. Com relação ao tema do refúgio, os discursos não se posicionavam ou faziam alusão ao mesmo, exceto em 2001, quando o próprio presidente acenou para a recepção de refugiados afegãos no país.

Posteriormente, nos anos de governo Luiz Inácio Lula da Silva, a política externa teve continuidade nos aspectos acima apresentados, como a opção pelo multilateralismo, participação mais ativa em foros internacionais e defesa e promoção dos direitos humanos. Porém, a cooperação sul-sul foi enfatizada, com a criação conjunta de diversos fóruns na região e fortalecimento de parcerias com países africanos e a própria China. Com isso, o país almejava ascender no seu protagonismo internacional, mostrando-se um ator capaz e de peso nas decisões. Com os direitos humanos não seria diferente. Iniciativas como a continuação do PNDH e o maior enfoque ao programa de reassentamento de refugiados fizeram parte das ações empreendidas nessa seara (MOREIRA, 2012; CERVO, 2003).

Analizando relatórios elaborados pela ONG Conectas acerca da atuação brasileira em fóruns da ONU sobre os Direitos Humanos (Assembleia Geral e Conselho de Direitos Humanos), é possível destacar algumas tendências. Em 2007, de maneira geral, o Brasil se posicionou de forma favorável à imensa maioria de resoluções apresentadas sobre os mais diversos aspectos dos direitos humanos, seja por voto ou por adoção em consenso. Em algumas poucas votações, optou pela abstenção. O posicionamento brasileiro pareceu preferir uma via média, propondo soluções híbridas quando divergências se apresentavam (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2007). Naquele ano e no anterior, em decorrência da implantação do Conselho de Direitos Humanos, chegou a defender que a agenda do mesmo “[...] deveria refletir a inter-relação e interdependência dos direitos humanos.” (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2007, pp. 23). No ano de 2009, outro relatório foi lançado acerca da atuação em 2008 nos mesmos foros, onde o Brasil votou favoravelmente em grande parte das resoluções, com voto contrário em etapas anteriores à adoção da resolução final. Contou também com algumas abstenções, dentre elas situações de violações de direitos humanos no Irã e Coreia do Norte.

Em se tratando dos encontros anuais da Assembleia Geral da ONU, o presidente Lula da Silva abriu os debates em praticamente todos os anos<sup>157</sup>. Os direitos humanos continuaram sendo aspecto presente nas exposições, dando ênfase para o combate a fome, o reforço do multilateralismo para promover um desenvolvimento mais igualitário entre os países, o auxílio aos haitianos e a autodeterminação de povos, à exemplo dos palestinos. A expansão de novas parcerias, como com países africanos e árabes e a participação em novos fóruns, como os BRICS, foram mencionadas. Ao mesmo tempo, o Brasil reforçou em seu discurso, diálogos com países e grupos, como o MERCOSUL e reiterou também a necessidade de reformas no Conselho de Segurança, apontando sua candidatura. Entretanto, o refúgio em si não foi pauta proferida nos discursos de abertura do Brasil na ONU<sup>158</sup>.

O governo Dilma Rousseff buscou continuar a trajetória de política externa dos mandatos de Lula, porém, teve dificuldades em manter seu posicionamento mais assertivo. Segundo Miriam Saraiva (2014), as conjunturas econômicas nacionais e internacionais se alteraram, aonde os países voltavam a equilibrar suas economias após a crise de 2008 e o Brasil sofria desequilíbrios na sua. Com isso, os países emergentes, tal como o Brasil, perderam força no cenário internacional. Por outro lado, a Presidenta pareceu voltar-se mais para assuntos internos em detrimento de uma atuação mais presente na política externa, e para fóruns como o MERCOSUL, precisando ainda lidar com a expansão da China e o reposicionamento dos Estados Unidos no continente e, posteriormente, com um conturbado processo de impeachment (SARAIVA, 2014).

<sup>157</sup> Discursos realizados entre os anos de 2003 e 2010, no momento de abertura da Assembleia Geral da ONU. São eles: 1) A/58/PV.7 (58ª Sessão) de 23 de setembro de 2003; 2) A/59/PV.3 (59ª Sessão) de 21 de setembro de 2004; 3) A/60/PV.5 (60ª Sessão) de 15 de setembro de 2005; 4) A/68/PV.9 (60ª Sessão) de 17 de setembro de 2005; 5) A/60/PV.3 (60ª Sessão) de 14 de setembro de 2005; 6) A/61/PV.10 (61ª Sessão) de 19 de setembro de 2006; 7) A/62/PV.4 (62ª Sessão) de 25 de setembro de 2007; 8) A/63/PV.5 (63ª Sessão) de 23 de setembro de 2008; 9) A/64/PV.3 (64ª Sessão) de 23 de setembro de 2009; 10) A/65/PV.11 (65ª Sessão) de 23 de setembro de 2010.

<sup>158</sup> É válido ressaltar que a delegação brasileira em Genebra chegou a afirmar, na 60ª Sessão do Comitê Executivo do ACNUR que “O refúgio é uma política de Estado no Brasil. É um elemento importante da democracia brasileira e sua tradição de abertura. É um dos pilares da política de direitos humanos” (MOREIRA, 2012, pp. 236).

Com relação aos direitos humanos, atores como a ONG Conectas criticaram a atuação após o primeiro ano de mandato devido a ambiguidades nos posicionamentos em organizações internacionais. O Brasil teve distanciamento entre a teoria e a prática, no sentido de que sinalizou a centralidade dos direitos humanos na política externa, mas procedeu com posicionamentos dúbios acerca de violações ocorridas no Irã, Síria e Mianmar (CONNECTAS, 2012a). Entretanto, também vale salientar que no ano de 2011, o Brasil foi favorável a diversas outras propostas em matéria de direitos humanos, inclusive com relação aos refugiados, como por exemplo, acerca de assistência a refugiados, retornados e deslocados na África e em relação à proteção de migrantes (CONNECTAS, 2012b).

Já nos discursos proferidos na abertura do encontro anual da Assembleia Geral da ONU<sup>159</sup>, Dilma Rousseff sempre relembrou a questão dos direitos humanos, primando pelos temas correntes da política externa brasileira, como a reforma do Conselho de Segurança. Em 2015, seu discurso pautou a questão dos refugiados, lembrando a proliferação de conflitos regionais, aumento do terrorismo e de ações bárbaras do Estado Islâmico. Segundo ela, tais situações implicavam na vida pessoal de homens, mulheres e crianças, resultando também em deslocamentos forçados dos mesmos. Essa situação global explicaria a crise dos refugiados daquela época. Dilma Rousseff reiterou que:

Em um mundo onde bens, capitais, informações e ideias circulam livremente, é absurdo impedir o livre trânsito de pessoas. O Brasil é um país de acolhimento, um país formado por refugiados. Recebemos sírios, haitianos, homens e mulheres, de todo o mundo, assim como abrigamos há mais de um século milhões de europeus, árabes e asiáticos. Estamos abertos, de braços abertos, para receber refugiados. Somos um país multiétnico, que convive com as diferenças, que sabe a importância delas para nos tornar mais fortes, mais ricos, mais diversos, tanto cultural quanto social e economicamente<sup>160</sup> (ROUSSEFF, 2015).

<sup>159</sup> Discursos realizados entre os anos de 2011 e 2015, no momento de abertura da Assembleia Geral da ONU. São eles: 1) A/66/PV.11 (66ª Sessão) de 21 de setembro de 2011; 2) A/67/PV.6 (67ª Sessão) de 25 de setembro de 2012; 3) A/68/PV.5 (68ª Sessão) de 24 de setembro de 2013; 4) A/69/PV.6 (69ª Sessão) de 24 de setembro de 2014; 5) A/70/PV.13 (70ª Sessão) de 28 de setembro de 2015.

<sup>160</sup> Discurso proferido na 70ª Assembleia Geral da ONU, disponível na página de Youtube do Palácio do Planalto: <<https://www.youtube.com/watch?v=wL4cTWzJgmQ>> Acesso em: 01 abr 2021.

Apesar de o discurso ter caráter importante ao apontar a questão dos refugiados e apresentar um posicionamento do país, o mesmo reitera alguns “clichês”, como a hospitalidade brasileira, que podem ser problematizados. Além disso, a referência aos haitianos como refugiados e a alusão aos diversos migrantes que aqui chegaram desde o século passado, podendo ser estes refugiados ou não, acaba por mesclar conceitos. De todo modo, deve-se destacar a alusão ao tema na Assembleia Geral em meio a escassos discursos nesse tema e nesse fórum ao longo dos anos.

Os anos de Michel Temer no poder contaram com maior enfoque no tema do refúgio em seus discursos na Assembleia Geral. Em 2016, ano em que começa a se mostrar mais fortemente a chegada do fluxo de venezuelanos ao Brasil, o presidente relembrou em sua fala que o Brasil foi desenvolvido com a força de diversas nacionalidades e que o país recebeu mais de 95 mil refugiados nos últimos anos. Também reiterou que mesmo os solicitantes de refúgio podem trabalhar e ter acesso aos serviços públicos, não sendo necessária a espera pelo seu reconhecimento de status. Já no ano seguinte, a temática da Venezuela ficou mais presente em sua fala, onde reiterou que o país estava do lado do povo venezuelano. Também reforçou que a lei de refúgio brasileira é conhecida como uma das mais modernas do mundo e que o país havia aprovado a nova Lei de Migração (nº 13.445/2017). Interessante destacar quem em 2017, a importância do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular foi lembrada por Temer, juntamente com os esforços que o país fazia para acolher venezuelanos e o reconhecimento de refugiados sírios<sup>161</sup>.

A política externa de Jair Bolsonaro tem rompido com alguns preceitos básicos daquilo que comumente se observava da atuação brasileira nos foros internacionais. O abandono do multilateralismo para um direcionamento mais unilateral e próximo com os Estados Unidos modificou a tendência já há muitos anos observada no Brasil. Em seus próprios discursos na Assembleia Geral da ONU, Bolsonaro apresenta um posicionamento combativo, optando por uma via pouco diplomática ao expressar nos mesmos ataques a grupos e países. Basicamente, o

---

<sup>161</sup> Discursos realizados entre os anos de 2016 e 2018, no momento de abertura da Assembleia Geral da ONU. São eles: 1) A/71/PV. 4B (71ª Sessão) de 19 de setembro de 2016; 2) A/72/PV.3 (72ª Sessão) de 19 de setembro de 2017; 3) A/73/PV.6 (73ª Sessão) de 25 de setembro de 2018.

intuito demonstrado pela presidente é o rompimento com governos anteriores, em um claro aceno de que sua administração representa uma nova perspectiva no Brasil. Na verdade, muito se comenta de que sua diplomacia seria a da “terra arrasada”<sup>162</sup> (AFP, 2019). Com relação específica ao tema do refúgio, o mesmo sempre deu declarações polêmicas e negativas acerca de refugiados, mesmo antes da sua eleição. Recentemente, revogou o status de refúgio de 3 paraguaios que há muito tinham sido reconhecidos no Brasil por perseguições e torturas em seu país de origem. Em outro momento, seu governo, através do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ensaiou a aprovação de portaria (nº666 de 25 de julho de 2019<sup>163</sup>) que objetivava resgatar para o refúgio uma noção de perigo, num claro alinhamento a ideia de segurança nacional. De modo análogo, projetos de emenda também foram apresentados a fim de imprimir o mesmo caráter securitário à recém-aprovada Lei de Migração (nº 13.445/2017). Outro aspecto desabonador foi a saída do Brasil do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular em janeiro de 2019, logo após a tomada de posse<sup>164</sup> (SOUZA, 2019).

Em 2019, em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, fez alusão aos paraguaios e um chileno como terroristas, que viviam no Brasil como refugiados políticos e que foram, em seu governo, deportados. Em 2020, discurso esse já proferido de modo remoto devido à pandemia, Bolsonaro disse que:

No campo humanitário e dos direitos humanos, o Brasil vem sendo referência internacional pelo compromisso e pela dedicação no apoio prestado aos refugiados venezuelanos, que chegam ao Brasil a partir da fronteira no estado de Roraima. A Operação Acolhida, encabeçada pelo Ministério da Defesa, recebeu quase 400 mil venezuelanos deslocados devido à grave crise político-econômica gerada pela ditadura bolivariana. Com a participação de mais de 4 mil militares, a Força Tarefa Logística-Humanitária busca acolher, abrigar e interiorizar as famílias que chegam à fronteira (BOLSONARO, 2020).

<sup>162</sup> Segundo reportagem da AFP, veiculada no UOL: Jair Bolsonaro, a diplomacia da terra arrasada. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2019/09/10/jair-bolsonaro-a-diplomacia-da-terra-arrasada.htm>> Acesso em: 01 abr 2021.

<sup>163</sup> “Art. 1º Esta Portaria regula o impedimento de ingresso, a repatriação, a deportação sumária, a redução ou cancelamento do prazo de estada de pessoa perigosa para a segurança do Brasil ou de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal [...]” (BRASIL, 2019).

<sup>164</sup> Segundo reportagem da BBC News: Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258>> Acesso em: 05 abr 2021.

De fato, quando olhamos para a trajetória brasileira em foros internacionais, é possível perceber um padrão, bem como a existência de grandes temas que permeiam todos os governos independentemente de seus alinhamentos ideológicos. Nuances podem ser observadas entre estes, claro. Contudo, a mudança de postura demonstrada pelo governo Bolsonaro se apresenta de maneira a abandonar posições históricas, imprimindo uma ruptura com a prática diplomática e com a tradição nacional. Entretanto, ao longo de todos esses anos, poucas foram as menções aos refugiados nos discursos presidenciais na Assembleia Geral, demonstrando que o tema, para a política externa brasileira, não tinha grande apelo, o que viria começar a se alterar a partir de 2016, coincidindo com o aumento exponencial de fluxo de venezuelanos para o país. Mas, talvez, a maior mudança tenha ocorrido no último governo, devido não só às grandes proporções atingidas em termos de fluxo de refugiados venezuelanos no país e seu reconhecimento pela GGVDH, mas também ao componente político do posicionamento de Jair Bolsonaro, na expectativa de apresentar-se como uma mudança frente aos governos anteriores alinhados a espectros políticos mais de esquerda (SOUZA, 2019; MOREIRA; MARTINO, 2020).

### 3.5.

#### **Considerações Finais**

Como demonstrado neste capítulo, esse reconhecimento apresenta aspectos turvos, uma vez que acessar os dados relacionados aos mesmos configura um grande desafio. O que se pôde observar foi a utilização, na maioria das vezes, de forma combinada com outras definições clássicas de refugiados. O fato da definição ser ampla, pode resultar em um movimento oposto ao indicado por documentos internacionais, como a CIREFCA, acerca da aplicação humanitária e apolítica. Nesse sentido, parece haver a utilização política do instituto do refúgio pelo Brasil, seja para seu reconhecimento, ou não.

É necessário ressaltar que apesar da apreensão do espírito de Cartagena na Lei nº 9.474/1997 ser considerada positiva, a mesma possui entraves, pois sua não utilização em casos que poderiam ser reconhecidos pela mesma ou a opção pela utilização de modo combinado com definições de refugiado clássicas acabam por restringir não só o conceito, mas também o potencial de proteção da pessoa hu-

mana contida no mesmo. A falta de critérios e transparência nas decisões é outro ponto fundamental que engessa a potencialidade da definição de GGVDH. Do mesmo modo, a análise dos reconhecimentos através de investigações acadêmicas também fica prejudicada.

Entretanto, apesar dos entraves observados, existe uma perspectiva de reconhecimento por GGVDH a outras nacionalidades. Atualmente, além das notas técnicas acerca do fluxo de venezuelanos e sua indicação pelo reconhecimento por GGVDH, os sírios, afegãos e iraquianos também possuem notas semelhantes e, estes últimos, poderão ser reconhecidos pela mesma definição (IMDH, 2020). Frente a essa informação, a tendência é a de que enxergaremos nos próximos meses o reconhecimento de iraquianos e afegãos por GGVDH, juntando-se aos números já expressivos de sírios e principalmente de venezuelanos. Infelizmente, estes documentos não estão disponibilizados e, apesar desta autora e seu orientador terem conseguido as notas referentes à Venezuela, não tiveram o mesmo sucesso com as demais nacionalidades. De qualquer modo, o reconhecimento da GGVDH pelo governo brasileiro é oportuno e bem-vindo, pois reconhece o direito dessa população à proteção integral em um novo país.



## Conclusão

Segundo o último relatório Global Trends do ACNUR (2019), em níveis mundiais, atingimos a cifra de 79.5 milhões de deslocados forçados e dentre esse número, 45.7 milhões de deslocados internos e 26 milhões de refugiados. Quando os relatórios de anos precedentes são analisados, é possível perceber um crescimento geral nos dois parâmetros aqui mencionados, mas não só. A título de comparação, este último relatório também apresenta a elevação nos números da última década (2010-2019), sendo considerada “a década do deslocamento”, com pelo menos 100 milhões de pessoas forçadamente deslocadas. Estes são números representativos. Mas muito além de números, estas são pessoas, que carregam suas histórias, memórias, motivos. E estas pessoas demonstram que cada vez mais, deslocar-se é uma realidade e uma necessidade. Frente ao atual cenário, tanto mundial como brasileiro, o entendimento da arquitetura protetiva do sistema internacional e a importância do conceito de GGVDH, seguindo o Espírito de Cartagena, se apresentam como reflexão relevante para a seara do refúgio.

Assim, este trabalho procurou demonstrar os fundamentos que constituem o conceito de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos e o seu reconhecimento no contexto brasileiro. O termo parece simples, mas suas raízes são bem mais capilares e profundas do que a princípio se imagina. Adaptado da Declaração de Cartagena para sua incorporação na lei de refúgio brasileira (nº 9.474/1997) possui seus alicerces em uma visão integrada acerca das vertentes da proteção humana. Devido ao histórico de criação e aprimoramento do Direito Internacional dos Direitos Humanos (*lato sensu*), juntamente com a conjuntura regional de grande fluxo de refugiados nas décadas de 1970 e 1980, foi possível idealizar um documento como a Declaração de Cartagena. A mesma teve inspirações em documento semelhante confeccionado décadas antes pela Organização da Unidade Africana, a qual se deparava com as lutas anticoloniais.

Como algumas vezes aqui lembrado, as garantias fundamentais são produto de seu tempo, resultado da construção do entendimento do ser humano como detentor de direitos e das conquistas sociais. Por ser um processo contínuo, este se desenvolve ao longo do tempo, com influências e demandas diversas. No entanto, seu maior desenvolvimento, bem como sua mais expansiva internacionalização

ocorreu após os conflitos da Segunda Guerra Mundial, num ambiente de devastação que suscitou a ampliação de direitos, criação de outros e construção de um arcabouço protetivo internacional a fim de impedir violações futuras e garantir direitos humanos fundamentais.

Naquele momento, foi possível perceber que a organização do sistema internacional até então se baseava em alguns pilares, como a trindade Estado-povo-território, onde esse Estado, ente soberano, detinha o controle dos fluxos e de relacionamento com seus cidadãos. A ocorrência do Holocausto e o posterior contingente de refugiados resultante colocaram em xeque essa configuração, ao demonstrarem que não era mais viável a existência de um sistema internacional que violasse direitos fundamentais e não garantisse preceitos mínimos de existência para seus cidadãos. A necessária revisão procurou delimitar a relação estatal com seu cidadão nos limites de seu território, estabelecendo os Direitos Humanos básicos que deveriam ser respeitados nessa interação. Ao mesmo tempo, quando em conflito, princípios humanitários deveriam ser seguidos e aprimorados com civis e soldados fora de combate. Também se fazia necessário desenvolver e aprimorar garantias para a relação do Estado com indivíduos não nacionais forçadamente imigrantes, muitas das vezes resultantes de conflitos interestatais, o que se traduzia na proteção aos refugiados. Por fim, a previsão de penalidades em caso de perpetração de extermínios também precisou ser instaurada, através do desenvolvimento do arcabouço penal.

Ao rever e desenvolver preceitos fundamentais para a relação entre esses atores foi possível estabelecer o arcabouço jurídico do Direito Internacional dos Direitos Humanos (*lato sensu*), espelhado em suas diversas vertentes, como o Direito Internacional dos Direitos Humanos (*stricto sensu*), o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Refugiados e, como um quarto eixo, o Direito Internacional Penal. A partir de então, o fortalecimento e a expansão desse arcabouço seria buscado e materializado nas décadas posteriores. Entretanto, apesar do grande valor dessa configuração de direitos, é necessário destacar que falhas podem ocorrer, uma vez que o sistema não é perfeito. Soma-se a isso, o fato de que o Estado não desapareceu, nem mesmo a soberania ou até mesmo o conceito de cidadão. O ocorrido, a partir de então, foi o exercício de limitação da ação deste ator em prol do respeito aos indivíduos.

Na década de 1980, a definição regional de refugiado, tal qual apresentada pela Declaração de Cartagena, buscou ir além dos conceitos clássicos delimitados pela Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967. A proposta de um entendimento ampliado do que é ser refugiado, baseado nos múltiplos direitos relacionada aos indivíduos trazia uma nova perspectiva para o refúgio. Tanto sua letra como seus processos revisionais são expressão de uma proteção integral, que harmoniza o arcabouço internacional com o nacional. Como demonstrado, a Declaração de Cartagena e seus processos revisionais podem ser entendidos como expressões da indivisibilidade dos direitos humanos.

Mas para compreender o refúgio no Brasil e a adoção de termo tão abrangente como a GGVDH, foi preciso olhar para o trajeto realizado pelo país na incorporação desses direitos. Aqui me refiro à forma que o mesmo lidou com o refúgio: desde as pessoas, passando pela postura e chegando na agregação das leis. O Brasil, como apresentado no segundo capítulo desta dissertação, esteve envolvido com a temática do refúgio desde o começo do século XX. Porém, como também observado, o entendimento que o mesmo fazia sobre esses grupos era de caracterizá-los como imigrantes. Naquela época, os primeiros esforços acerca de uma definição internacional sobre refugiados ainda eram incipientes, apesar dos fluxos que já despontavam com o final da Primeira Guerra Mundial e perseguições de grupos, como armênios ou russos. Posturas de restrições à entrada, seleção dos melhores migrantes, cotas para nacionalidades, na verdade escondiam práticas de discriminação e branqueamento populacional brasileiro. A expectativa era que a vinda de certos europeus melhorasse os níveis econômicos e culturais do país e, tornasse a população mais caucasiana, através da miscigenação com estes grupos. Em linhas gerais, o Brasil construiu, aos poucos, sua adesão aos tratados de direito internacional. Entretanto, essa adesão muitas vezes foi incompleta e incipiente, tanto que muito dos compromissos firmados internacionalmente foram ratificados décadas depois. Nesse meio tempo, o período da Ditadura Cívico-Militar brasileira veio a romper com diversas garantias conquistadas ao longo do século, mas também coincidiu com o momento de estruturação da sociedade civil enquanto personagem atuante na minimização das perseguições empreendidas no país e no continente.

Somente com o processo de redemocratização após um longo período de cerceamento de direitos foi possível alterar de vez os rumos da política externa (e também interna) brasileira. A Constituição Federal de 1988 foi um marco para o país, ao ser guiada pelos princípios dos direitos humanos. A mudança de postura do governo brasileiro frente às próprias mudanças internacionais pavimentaram a construção de um Estado voltado para a garantia de direitos e dignidade da pessoa humana. Foi nesse período que diversos tratados e convenções foram ratificados, muitos deles aguardando esse passo final há tempos.

Em matéria de refúgio, também a década de 1990 viria a se tornar um marco ao, finalmente, recepcionar os dispositivos internacionais sobre refúgio em um estatuto nacional para o tema. Foi nesse mesmo documento que o conceito de GGVDH viria a ser adaptado, não sem antes suscitar divergências na redação da própria lei. Aqui, cabe destacar o papel fundamental da sociedade civil e do AC-NUR na incorporação de um conceito tão mais abrangente do que as definições clássicas. Apesar das disputas pela adoção ou não da definição regional de refugiado oferecida pela Declaração de Cartagena, bem como as próprias disputas pelo significado a ser empregado, resultando em um termo resumido, a GGVDH representa um passo fundamental na consolidação da proteção da pessoa humana.

Entretanto, os desafios para a aplicação da definição regional não se restringem ao território brasileiro. Como visto neste trabalho, Reed-Hurtado (2013) investigou a atuação de diversos países frente à definição ampliada de Cartagena, chegando à conclusão que o fator subjetivo ainda é fundamental no reconhecimento de refúgio por motivos de violações de direitos humanos, não sendo incomum que sua aplicação só ocorra quando sejam satisfeitos também um ou mais tipos de perseguição clássicos, como é possível observar no Brasil. Por isso, apesar da importância e potencialidade do conteúdo da Declaração de Cartagena, a mudança de critérios subjetivos para outros de caráter objetivos não teve seu desenvolvimento completado, muitas vezes ainda se ancorando no primeiro para embasar as decisões.

A disponibilização de dados e informações sobre o refúgio no Brasil é um obstáculo a ser transposto. O acesso a dados como o número de reconhecimentos por GGVDH e suas respectivas nacionalidades é restrito, resultando em dificuldades de mapeamento de casos. Números desconhecidos também podem ocorrer e a

obtenção dos pareceres de elegibilidade que sustentam as decisões no CONARE, bem como as pesquisas de país de origem ou notas técnicas, também configura outra dificuldade. Todavia, o mapeamento desse reconhecimento ainda pôde ser feito neste trabalho, dadas as limitações e falta de transparência. Os critérios para sua utilização não ficaram claros, mas foi possível perceber o embasamento em conjunto com as definições clássicas da Convenção de 1951 em diversos momentos. Ressalta-se também que a própria investigação sobre a GGVDH e seu reconhecimento no contexto brasileiro possui poucos trabalhos desenvolvidos, o que demonstra a necessidade da continuidade de estudos acerca do tema.

Do mesmo modo, ainda que os fundamentos da GGVDH, expressos na Declaração de Cartagena e seus processos revisionais, reforcem o caráter apolítico e humanitário, o Brasil ainda necessita ater-se para essa questão. Como visto, a aplicação da GGVDH ainda é relutante e cautelosa, frequentemente aliada às definições clássicas de refugiado. Mesmo que o Brasil possua pilares assentados nos direitos humanos, através de diversos tratados internacionais ratificados, de uma chamada “Constituição Cidadã”, lei de refúgio e migração avançadas, participação em organizações internacionais com atenção aos direitos humanos e esforços coletivos, ainda é possível enxergar hesitações na utilização da definição ampliada de refugiado de maneira plena. Nesse sentido, parece pesar o caráter político. A demora na resposta ao fluxo por GGVDH no caso dos venezuelanos, ou a utilização de meios migratórios para determinados fluxos, como inicialmente o caso da Venezuela e também o do Haiti, muitas vezes entram em conflito com os discursos empreendidos pelo governo brasileiro - sejam estes em caráter interno ou na sua própria política externa - e com o próprio arcabouço jurídico e “princípios norteadores” do país.

Como abordado acima, este movimento não é exclusividade do Brasil, mas sim uma tendência comum na América Latina. Por outro lado, o atual reconhecimento do fluxo de venezuelanos, ainda que configure um marco positivo, ocorre em meio a declarações e ações carregadas de conteúdo político e ameaças a direitos fundamentais. Souza (2019) destaca que existe uma “ambivalência essencial que caracteriza o regime de governabilidade brasileiro no tema migratório” (SOUZA, 2019, 38). Talvez, essa ambivalência da governança migratória brasileira a qual Souza (2019) se referiu retrate a situação mais específica do reconheci-

mento (ou não) por GGVDH ao longo dos anos. Por certo, é preciso reforçar que definir os meandros, limites, interesses e influências políticas na atuação de um governo não é tarefa fácil, uma vez que se sabe que muitos atores compõem o Estado, além de outras dimensões, como a opinião pública nacional e internacional, por exemplo.

Ainda que com nuances, o posicionamento em matéria de política externa dos governos brasileiros desde 1995 se deu de forma relativamente contínua, sempre reiterando os direitos humanos. Porém, analisando os discursos na Assembleia Geral, notou-se que o refúgio, salvo algumas poucas vezes, nunca esteve diretamente presente. A mudança mais significativa foi vista no atual governo Jair Bolsonaro, onde apesar de, na teoria, também reiterar os direitos humanos, na prática, é notório o rompimento com certos alinhamentos relativamente estáveis na política externa brasileira. Apesar de ser possível traçar alguns parâmetros no nível mais macro e olhar para algumas ações concretas, a política externa brasileira não é uma instituição uniforme e monolítica. Esta dissertação somente procurou apontar algumas tendências, através da exposição da atuação internacional no campo dos direitos humanos juntamente com a apresentação dos mecanismos de proteção e atuação internos.

Entende-se que por todos os antecedentes e conexões apresentadas, existe uma potencialidade presente no conceito de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos para a proteção integral da pessoa humana. Espera-se, assim, que este trabalho possa contribuir com os debates na área de Relações Internacionais e, mais especificamente, do Refúgio e Migração. Anseia-se que as reflexões aqui apresentadas possam instigar outras novas reflexões sobre esse tema que carrega consigo grande potencial. Frente a um cenário mundial cada vez mais desafiador e com tendências a refletir em maiores deslocamentos forçados, pensar a proteção internacional de maneira integral é essencial para a criação de soluções mais humanas. Que os direitos possam ser aprofundados e cada vez mais garantidos seja no mundo, ou mais especificamente, no Brasil.

## Referências Bibliográficas

ACNUR. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. 1ª ed, San José: Editorama, 2005.

\_\_\_\_\_. **La protección internacional de refugiados en las Américas**. Quito: Mantis Comunicación, 2011.

\_\_\_\_\_. **Memórias do Trigesimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre refugiados**. 1 ed. Quito, Equador, 2015.

\_\_\_\_\_; CNDH; UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA. **Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999**. 2ª ed, Ciudad de México: 2002.

\_\_\_\_\_; IIDH; GOVERNO DE COSTA RICA. **Memoria del Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. San José: Imprenta Nacional, 1994.

\_\_\_\_\_. **Global trends: forced displacement in 2019**. 2019. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>>. Acesso em: 01 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Expert roundtable Interpretation of the extended refugee definition contained in the 1984 Cartagena Declaration on Refugees: Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Cartagena Declaration**. 2013. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/expert/53bd4d0c9/summary-conclusions-interpretation-extended-refugee-definition-1984-cartagena.html?query=>>> Acesso em: 12 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Expert Meeting on Complementarities between International Refugee Law, International Criminal Law and International Human Rights Law: Summary Conclusions**. 2011. Disponível em: < <https://www.refworld.org/pdfid/4e1729d52.pdf>> Acesso em: 15 dez 2020.

\_\_\_\_\_. **Guidance note on the outflow of venezuelans**. 2018. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a9ff3cc4.html>> Acesso em: 02 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Guidance note on international protection considerations for venezuelans – Update I**. 2019. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5cd1950f4.html>> Acesso em: 02 mar 2021.

\_\_\_\_\_. Proxy wars in Africa, Asia and Central America. *In*: ACNUR. **The State of the World's Refugees: Fifty years of humanitarian action**. 2000.

ACQUAVIVA, Guido. **Forced Displacement and International Crimes**. UNHCR, 2011.

AFP. **Jair Bolsonaro, a diplomacia da terra arrasada**. UOL, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2019/09/10/jair-bolsonaro-a-diplomacia-da-terra-arrasada.htm>> Acesso em: 01 abr 2021.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Soberania, cosmopolitismo e o direito internacional dos direitos humanos (DIDH)**. Paper não publicado, NEV/USP, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, Vol. 95, 2000, p. 373-383.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT; Liliana Lyra; GODOY Gabriel Gualano (org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

\_\_\_\_\_. Refugee protection in Brazil (1921-2014): an analytical narrative of changing policies. In: **A Liberal Tide?** Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America. School of Advanced Study, University of London, London, 2015, pp. 153-184.

\_\_\_\_\_. O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas**: sua gênese no período do pós-guerra (1946-52). 327 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 48, n. 01, Brasília, jan-jun 2005, p. 60-96.

\_\_\_\_\_. **Direito Internacional dos Refugiados**: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

\_\_\_\_\_; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176, jan./ jul. 2002.



ARBOLEDA, Eduardo. La declaración de cartagena de 1984 y sus semejanzas con la convención de la organización de la unidad africana de 1969: una perspectiva comparativa. In: NAMIHAS, Sandra (coord.). **Derecho internacional de los refugiados**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001. p. 81-91.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução A/41/324 de 13 de maio de 1986**. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/4cc03ddc9.pdf>> Acesso em: 18 out 2020.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. Ed. de bolso. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski. (Coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio**. 2006. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/>> Acesso em: 20 nov 2020.

BBC NEWS. **Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258>> Acesso em: 05 abr 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934. In: POLETI, Ronaldo. **CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**: Volume III (1934). 3. ed. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 162 p.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)> Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.975 de 7 de outubro de 2009**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-6975-7-outubro-2009-591656-norma-pe.html>>. Acesso em: 15 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 3.175 de 7 de abril de 1941**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 7.967 de 18 de setembro de 1945.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del7967.htm#:~:text=Art.,condi%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20por%20esta%20lei.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7967.htm#:~:text=Art.,condi%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20por%20esta%20lei.)>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 25.796 de 10 de novembro de 1948.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-25796-10-novembro-1948-455070-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 50.215 de 28 de janeiro de 1961.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm#:~:text=DECRETO%20No%2050.215%2C%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%201961.&text=Promulga%20a%20Conv%C3%A7%C3%A3o%20relativa%20ao,28%20de%20julho%20de%201951.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm#:~:text=DECRETO%20No%2050.215%2C%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%201961.&text=Promulga%20a%20Conv%C3%A7%C3%A3o%20relativa%20ao,28%20de%20julho%20de%201951.)>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 66.689 de 11 de junho de 1970.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=%C3%8Aste%20Decreto%20regula%20a%20entrada,estrangeiro%20e%20a%20respectiva%20naturaliza%C3%A7%C3%A3o.>>. Acesso em: 4 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 70.946 de 7 de agosto de 1972.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70946-7-agosto-1972-419532-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 98.602 de 19 de dezembro de 1989.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98602-19-dezembro-1989-325506-norma-pe.html>>. Acesso em: 04 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 99.757 de 3 de dezembro de 1990.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99757.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm)>. Acesso em: 04 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 591 de 6 de julho de 1992.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)> Acesso em: 07 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 592 de 6 de julho de 1992.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)> Acesso em: 07 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 678 de 6 de novembro de 1992.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)> Acesso em: 07 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 941 de 13 de outubro de 1969.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm#:~:text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20do,Brasil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=1%C2%BA%20Todo%20estrangeiro%20poder%C3%A1%20entrar,condi%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20neste%20Decreto%2Dlei.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm#:~:text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20do,Brasil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=1%C2%BA%20Todo%20estrangeiro%20poder%C3%A1%20entrar,condi%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20neste%20Decreto%2Dlei.). Acesso em: 3 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n. 11 de 7 de julho de 1960.** Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-11-7-julho-1960-349947-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 8 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n. 42.121 de 21 de agosto de 1957.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D42121.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2042.121%2C%20DE%2021,proteger%20as%20vitimas%20da%20guerra.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D42121.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2042.121%2C%20DE%2021,proteger%20as%20vitimas%20da%20guerra.) Acesso em: 8 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.474,** de 22 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm) Acesso em: 20 fev 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102385&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 10 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20o%20emigrante.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20o%20emigrante.) Acesso em: 3 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.684 de 21 de junho de 2018.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%AAncia,humanit%C3%A1ria%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%AAncia,humanit%C3%A1ria%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.) Acesso em: 20 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 820, de 15 de fevereiro de 2018.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-820-15-fevereiro-2018-786169-norma-pe.html> Acesso em: 20 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Mensagem n. 355 de 1957.** Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06SET1957.pdf#page=11> Acesso em: 12 out 2020.

\_\_\_\_\_. **Mensagem n. 427/1996.**

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 666 de 25 de julho de 2019.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>> Acesso em: 25 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial n. 394 de 29 de julho de 1991.** Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694)> Acesso em: 07 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 09 de 14 de março de 2018.** Disponível em: <[https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9580007/do1-2018-04-09-portaria-interministerial-n-10-de-6-de-abril-de-2018-9580003](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9580007/do1-2018-04-09-portaria-interministerial-n-10-de-6-de-abril-de-2018-9580003)> Acesso em: 05 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 10 de 6 de abril de 2018.** Disponível em: <[https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9580007/do1-2018-04-09-portaria-interministerial-n-10-de-6-de-abril-de-2018-9580003](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9580007/do1-2018-04-09-portaria-interministerial-n-10-de-6-de-abril-de-2018-9580003)> Acesso em: 05 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos I.** 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos II.** 2002. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>. Acesso em: 15 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos III.** 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>. Acesso em: 15 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 1.936 de 15 de maio de 1996.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197881>> Acesso em: 20 nov 2019.

BRITO, Fausto de. A ruptura dos direitos humanos na Filosofia política de Hannah Arendt. **Kriterion**, Belo Horizonte, n 127, p. 177-196, 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 2 ed. São Paulo: Editora Campus, 2004, 240p.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana:** Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. San José/ Brasília: CICV/ IIDH, 2004.

CANTOR, David James. **Cross-Border Displacement, Climate Change and Disasters: Latin America and the Caribbean**. UNHCR, 2018, 116p.  
 CARNEIRO, Wellington Pereira; COLLAR, Janaina Matheus. Reflexões sobre a questão racial e refúgio no sistema brasileiro. *In*: SILVA, César Augusto S. da. (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Editora UFGD, 2012, p. 57-75.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. **Refúgio e Injustiça Epistêmica: Uma Análise a partir do Brasil**. 251p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

\_\_\_\_\_. A Atuação da Sociedade Civil no Processo Brasileiro de Refúgio. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Vol. 28, n. 58, abr 2020, p. 147-165.

\_\_\_\_\_.; SILVA, Ester; REIS, Gabriela; ESTEVAM, Ana Flávia. Violação de Direitos Humanos para Fins de Refúgio: Discutindo a Definição Ampliada de Refugiado. **Lex Humana**, Petrópolis, Vol. 10, n. 1, p. 81-98, 2018.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.** Vol. 46, n. 1, 2003, p. 5-11.

CHETAIL, Vincent. **International Migration Law**. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2019, 449p.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. A proteção jurídica dos “refugiados ambientais” nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Vol. 28, n. 58, 1, abr. 2020. p. 221-241.

\_\_\_\_\_. **A proteção dos “refugiados ambientais” no direito internacional**. 328p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

**COLÓQUIO SOBRE ASILO E PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA**. 1981.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**.

\_\_\_\_\_. **Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**.

\_\_\_\_\_. **As Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais**. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>> Acesso em: 05 jan 2021.

\_\_\_\_\_. **Hague Conventions.** Disponível em: <<https://casebook.icrc.org/glossary/hague-conventions>> Acesso em: 20 dez 2020.

\_\_\_\_\_. **História do CICV.** Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/who-we-are/history/overview-section-history-icrc.htm>> Acesso em 05 jan 2021.

\_\_\_\_\_. **O Movimento.** Disponível em: < <https://www.icrc.org/pt/o-movimen-to#:~:text=O%20Movimento%20Internacional%20da%20Cruz,maior%20re de%20humanit%C3%A1ria%20do%20mundo.&text=Est%C3%A1%20com pos-ta%20pelo%20Comit%C3%AA%20Internacional,e%20pelas%20189%20S ociedades%20Nacionais.>> Acesso em: 20 dez 2020.

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREF-CA). **Evaluacion de la puesta en practica de las disposiciones del documento 'Principios y criterios para la proteccion y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en America Latina'.** 1994.

\_\_\_\_\_. **Principios y criterios para la proteccion y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en America Latina.** 1989.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução Normativa nº 126 de 3 de março de 2017.** Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016>> Acesso em: 17 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa n. 97 de 12 de janeiro de 2012.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>> Acesso em: 02 abr 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa n. 102 de 26 de abril de 2013.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253792>> Acesso em: 02 abr 2020.

**CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS.** 1969.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. **Resolução Normativa nº 13 de 23 de março de 2007.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=107333>> Acesso em: 17 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 17 de 20 de setembro de 2013.** Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/dl/resolucao-siria-refugiados.pdf>> Acesso em: 06 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa do CONARE nº 26 de 29 de março de 2018.** Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=358753#:~:text=O%20Comit%C3%AA%20Nacional%20para%20os%20Refugiados%20poder%C3%A1%20declarar%20extintos%2C%20sem,autoriza%C3%A7%C3%A3o%20de%20resid%C3%Aancia%20no%20Brasil.>> Acesso em: 27 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Estudo de País de Origem – Venezuela.** Nota Técnica nº 3/2019.

\_\_\_\_\_. **Estudo de País de Origem – Aditamento.** Nota Técnica nº 12/2019.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 17/2020.**

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Anuário Direitos Humanos: o Brasil na ONU.** São Paulo, 2007, 113 p.

\_\_\_\_\_. **Anuário Direitos Humanos: o Brasil na ONU.** São Paulo, 2009, 165 p.

\_\_\_\_\_. **Anuário Direitos Humanos: o Brasil na ONU.** São Paulo, 2010, 200 p.

\_\_\_\_\_. **Anuário Direitos Humanos: o Brasil na ONU.** São Paulo, 2012b, 170 p.

\_\_\_\_\_. **Ambiguidade marca a política externa de direitos humanos no primeiro ano do governo Dilma.** 2012a. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/ambiguidade-marca-a-politica-externa-de-direitos-humanos-no-primeiro-ano-do-governo-dilma/>> Acesso em: 15 mar 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos.** 3 ed. Revista e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003.

CORREIO BRAZILIENSE. **Haitianos refugiados ganham o direito de permanecer no Brasil.** 2011. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2011/03/18/interna-brasil,243363/amp.shtml>> Acesso em 20 fev 2021.

**CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.** Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/index.cfm?lang/al-dia/publicaciones>> Acesso em: 06 jan 2021.

CRYER, Robert; FRIMAN, HÅKAN; ROBINSON, Darryl; WILMSHURST, Elizabeth. **An Introduction to International Criminal Law and Procedure.** Cambridge University Press, 2010. 618 p.

CUNHA, Guilherme da; ALMEIDA, Guilherme de. Introdução à Parte II. In: PIOVESAN, Flávia, Org. **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado**. São Paulo: DPJ, 2008, p. 423-442.

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO. 2004. In: ACNUR. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. 1ª ed, San José: Editorama, 2005.

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL. 2014. In: ACNUR. **Memórias do Trigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre refugiados**. 1 ed. Quito, Equador, 2015

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DE VIENA. 1993.

DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA SOBRE A PROTEÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS E APÁTRIDAS NO CONTINENTE AMERICANO. 2010.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. 1984. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)> Acesso em: 06 maio 2019.

DECLARAÇÃO DE SÃO JOSÉ. 1994. In: ACNUR; IIDH; GOVERNO DE COSTA RICA. **Memoria del Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. San José: Imprenta Nacional, 1994.

DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. **Agenda Internacional**. Ano XX, n. 31, 2013, p. 131-140.

ESPIEL, Héctor Gros. **Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados**. 2001. Disponível em: <<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/49/pr/pr18.pdf>> Acesso em: 9 out 2020.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **R. Bras. Est. Pop.**, Vol. 34, n. 1, jan/abr 2017, p. 145-161.

FERRIS, Elizabeth G. **The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action**. 1 ed. Washington DC: The Brookings Institution Press, 2011, 359p.

FRANCO, Leonardo; SANTISTEVAN, Jorge. La Contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados. 2004. In: ACNUR. **La protección internacional de refugiados en las Américas**. Quito: Mantis Comunicación, 2011, p. 89-171.



GERALDO, Endrica. **A ameaça vem do Oriente** – A imigração na Constituinte de 1933/34. Manuscrito não publicado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GETIRANA, Larissa Moura. **As entrevistas de elegibilidade no processo de refúgio brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Departamento de Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

GODOY, Gabriel Gualano. O caso dos haitianos no Brasil e a via de proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; 336 RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

GOODWIN-GILL, Guy. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Helena; LOESCHER, Gil ; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Orgs.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

\_\_\_\_\_. The Politics of Refugee Protection. **Refugee Survey Quarterly**, Vol. 27, n. 1, 2008, p. 8-23.

GOODWIN-GILL, Guy; MCADAM, Jane. The refugee in International Law. 3 ed. Oxford University Press, 2007, 786 p.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 254 p.

HERZ, Mônica; YAMATO, Roberto Vilchez. As Transformações das Regras Internacionais sobre Violência na Ordem Mundial Contemporânea. **Revista de Ciências Sociais**. Vol. 61, n. 1, 2018, pp. 3-45.

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos: uma história**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. 285p.

Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Relatório de Atividades 2020**. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio-2020-final.pdf>> Acesso em: 20 mar 2021.

JUBILUT, Líliliana Lyra; ESPINOZA, Marcia Vera; MEZZANOTTI, Gabriela. The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America. **E-International Relations**, 2019. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2019/11/22/the-cartagena-declaration-at-35-and-refugee-protection-in-latin-america/>> Acesso em: 14 dez 2020.

JUBILUT, Líliliana Lyra; JAROSCHINSKI, João Carlos Silva. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? **Forced Migration Review**. 65 ed. Nov 2020, p. 42-44.

JUBILUT, Liliana Lyra; PIOVESAN, Flávia. Regional Developments: Americas (2011). *In*: JUBILUT, Liliana Lyra. **Refugee Protection in Brazil and Latin America: Selected Essays**. Londres: Transnational Press London, 2018, p. 119-140.

JUBILUT, Liliana Lyra; ZAMUR, Andrea. “Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos” *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9474/97**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, pp. 439-460.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. “Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30”. **REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, ano XXII, n. 43, jul/dez, 2014, pp. 11-33.

JUBILUT, Liliana Lyra. A acolhida da população refugiada em São Paulo: A sociedade civil e a proteção aos refugiados. *In*: SILVA, César Augusto S. da. (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Editora UFGD, 2012, p. 33-56.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional e a sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Método, 2007, 272p.

\_\_\_\_\_. Refugee Law and Protection in Brazil: A model in South America? **Journal of Refugee Studies**, Vol. 19, n 1, 2006, p. 22-44.

\_\_\_\_\_; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, vol. 6, n. 1, jan-jun 2010, pp. 275-294.

\_\_\_\_\_. Refugee Status Determination in Brazil: A tripartite enterprise. **Refugee Canada’s Journal on Refugees**, Vol. 25, n. 2, 2008, p. 29-40.

KAMIMURA, Akemi; OLIVEIRA, Helena Pires de. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966). *In*: PIOVESAN, Flávia, Org. **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado**. São Paulo: DPJ, 2008, p. 21-118.

LAFER, C. **A Reconstrução dos Direitos Humanos – Um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, 406 p.

**LIGA DAS NAÇÕES. Convention of 28 October, 1933 relating to the International Status of Refugees**. 1933. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>> Acesso em: 02 maio 2020.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. A temática do refugio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. *In*: MILESI,

Rosita (Org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: CSEM/IMDH, 2003. p. 173-196.

\_\_\_\_\_. **Memória Anotada, Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE** – Brasília: 2007, 163p.

\_\_\_\_\_. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (Coord.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1 ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 70-97.

\_\_\_\_\_. CONARE: Balanço dos seus 14 anos de existência. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 68-92.

LEITE, Larissa. **O devido processo legal para o refúgio no Brasil**. 2014. 362p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LIMA, João Brígido Bezerra; MUÑOZ, Fernanda Patrícia Fuentes; NAZARENO, Luísa de Azevedo; AMARAL, Nemo. **Refúgio no Brasil: Caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. Brasília: IPEA, 2017, 234 p.

MAGALHÃES, Bruno. **Enacting Refugees: An Ethnography of Asylum Decisions**. 223p. Tese (Doutorado em Ciência Política e Estudos Internacionais) - Departamento de Política e Relações Internacionais, The Open University, Londres, 2015.

\_\_\_\_\_. The Politics of Credibility: Assembling Decisions on Asylum Applications in Brazil. **International Political Sociology**, v. 10, p. 133-149, 2016.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Júlia Bertino. Política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017–2019). **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Vol. 28, n. 60, dez 2020, p. 151-166.

MEDEIROS, Ana Letícia Barauna Duarte; PIOVESAN, Flávia; VIEIRA, Oscar Vilhena. Introdução à parte I. In: PIOVESAN, Flávia. Org. **Código de direito internacional dos direitos humanos anotado**. 1 ed. São Paulo: DPJ Editora, 2008, 1530p.

MENEZES, Thaís Silva. **Refúgio e soberania: tensões na política Internacional relativa aos refugiados (de 1949 a 2016)**. 319p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

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

\_\_\_\_\_. Redemocratização e Direitos Humanos: política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 111-129, 2010.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. **Histórico**. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>> Acesso em: 10 abr 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**, 1945.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

\_\_\_\_\_. **Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio**. 1948.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 428 (v) de 14 de dezembro de 1950**.

\_\_\_\_\_. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951.

\_\_\_\_\_. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967.

\_\_\_\_\_. **Estatuto de Roma**. 1998.

\_\_\_\_\_. **Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes**. 1984.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África**. 1969.

PEYTRIGNET, Gérard. Direito Internacional Humanitário (DIH) Moderno: Fundamentos e histórico, princípios essenciais e mecanismos de aplicação. In: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. San José: IIDH; CICV; ACNUR, 2004, 289 p.

PIOVESAN, Flávia. Org. **Código de direito internacional dos direitos humanos anotado**. 1 ed. São Paulo: DPJ Editora, 2008, 1530p.

\_\_\_\_\_. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. In: Superior Tribunal de Justiça; Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. (Org.). **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil**. Brasília, 2000, p. 87-104.

\_\_\_\_\_. Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948). In: PIOVESAN, Flávia, Org. **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado**. São Paulo: DPJ, 2008, p. 191- 196.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14 ed. Revista e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. 150p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

REED-HURTADO, Michael. **The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America**. Disponível em: < [https://www.oas.org/dil/1984\\_cartagena\\_declaration\\_on\\_refugees.pdf](https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf)> Acesso em: 28 mar 2019.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.19, n.55, pp.149-164, 2004.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos Humanos e Refúgio: Uma Análise Sobre o Momento Anterior à Determinação do Status de Refugiado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Vol. 22, n. 49, p. 61-83, jan./mar. 2014.

RIKHOF, Joseph. **Exclusion at a Crossroads**: The Interplay between International Criminal Law and Refugee Law in the Area of Extended Liability. UNHCR, 2011.

RUSEISHVILI Svetlana, CARVALHO Rodrigo, NOGUEIRA, Mariana. Construção social do estado de emergência e governança das migrações: O decreto estadual nº 24.469-E como divisor de águas, In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski. (Coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Ne-po/Unicamp, 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, n. 44, dez 2014, p. 25-35.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. In: **26ª Reunião Brasileira de Antropologia**, Porto Seguro, jun 2008, p. 1-20.

\_\_\_\_\_. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, n. 53, p. 117-149, mar/maio 2002.

\_\_\_\_\_. A assimilação de imigrantes como questão nacional. **Mana**, v. 3, n.1, p. 95-131, 1997.

SARTORETTO, Laura. Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva. In: BAENINGER, Rosana et al (Orgs.) **Migrações Sul-Sul**. 2 ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. 976 p.

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). 2017. 131p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2017.

SILVA, Gabriela Santos da; FERNÁNDEZ, Thaís Dutra. O acolhimento de refugiados sírios e o discurso adotado internacionalmente: uma análise comparativa entre o Brasil e a França. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Vol. 26, n. 10, mai-ago 2020, p. 66-83.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. **Refúgio em Números**, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

SOUZA, Fabrício Toledo de. **A crise do refúgio e o refugiado como crise**. 2016. 204p. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito, Rio de Janeiro, 2016.

\_\_\_\_\_. Gestão migratória no Brasil: rumo ao subdesenvolvimento. **LUGAR COMUM**, Rio de Janeiro, n. 55, p. 37-54, out 2019.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, y el derecho internacional humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004). 2004. In: ACNUR. **La protección internacional de refugiados en las Américas**. Quito: Mantis Comunicación, 2011, p. 229-310.

\_\_\_\_\_. Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias. In: ACNUR; IIDH-ACNUR; GOVERNO DE COSTA RICA. **Memoria del Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. San José: Imprenta Nacional, 1994, pp. 77-168.

\_\_\_\_\_. Introdução: As Três Vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana – Da Compartimentalização À Interação. 2004. In: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção**

**internacional dos direitos da pessoa humana:** Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. San José: IIDH; CICV; ACNUR, 2004, 289 p.

\_\_\_\_\_. Voto Concurrente del Juez A.A. Cançado Trindade. *In:* CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC—18/03 de 17 de septiembre de 2003, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.** 2003, p. 1-36.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; ALVES, José Augusto Lidgren. **Cadernos do IPRI nº 10.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1993.

VÉLEZ, Francisco Galindo. El asilo en America Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas. *In:* ACNUR. **La protección internacional de refugiados en las Américas.** Quito: Mantis Comunicación, 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil:** de Vargas a Lula. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. **Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, p.117-131, dez. 2014.

WALDELY, Aryadne Bittencourt. **Narrativas da ‘vida em fuga’:** a construção política - jurídica da condição de refugiado no Brasil. 2016. 157p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Departamento de Direito, Faculdade Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 2016.

YAMATO, Roberto Vilchez. Relendo a Construção (Negativa) dos Direitos Humanos Internacionais. **Carta Internacional**, Vol. 9, n. 2, jul-dez 2014, pp. 3-30.

ZAMPIER, Débora. **Processo sobre haitianos no Brasil corre em segredo de Justiça.** EXAME, 2012. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/processo-sobre-haitianos-no-brasil-corre-em-segredo-de-justica/>> Acesso em: 03 abr 2021.

ZUZARTE, André. **Entre a “Crise de Refúgio” e a “Crise das Cidades”.** 254p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.