

CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

KÁTIA DE ALMEIDA SALVO

**TUTELA JURÍDICA DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO
PLANO NACIONAL**

CURITIBA

2020

KÁTIA DE ALMEIDA SALVO

**TUTELA JURÍDICA DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO
PLANO NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil, para obtenção do grau de Mestre em Direito.

CURITIBA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Bibliotecária responsável Sonia Bernini CRB 9/1210

S186t Salvo, Kátia de Almeida.
Tutela Jurídica dos Refugiados no Âmbito Internacional e no Plano Nacional/ Kátia de Almeida Salvo. -- 2020
127 f.; 30 cm.

Orientador: Profa. Dra. Ana Cláudia Santano.
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito, Curitiba, 2020.
Inclui bibliografia.

1. Refugiados. 2. Dignidade da pessoa humana 3. Direito Internacional dos Direitos Humanos. 4. Direito Internacional dos Refugiados. 5. Discriminação. Xenofobia. I. Santano, Ana Cláudia. II Título.

CDD 341.1219

TERMO DE APROVAÇÃO

KÁTIA DE ALMEIDA SALVO

TUTELA JURÍDICA DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO
PLANO NACIONAL

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil, pela seguinte banca examinadora:

PROFA. DRA. ANA CLÁUDIA SANTANO (PRESIDENTE/PPGD UNIBRASIL)

PROFA. DRA. TATYANA SCHEILA FRIEDRICH (MEMBRO/PPGD UFPR)

PROF. DR. MARCOS AUGUSTO MALISKA (MEMBRO/PPGD UNIBRASIL)

Curitiba, 29 de setembro de 2020.

RESUMO

Esta pesquisa analisa a tutela jurídica dos refugiados em âmbito internacional e no plano nacional, com o objetivo de averiguar se o ordenamento jurídico brasileiro atribui proteção jurídica à pessoa que está em condição de refúgio em seu território. Logo, para os fins desta pesquisa não se considera o refugiado repatriado voluntariamente ou o reassentado em terceiro país. Parte-se de uma premissa positiva para responder o objetivo pretendido, já que o Brasil possui uma cultura de internalizar documentos internacionais que dispõe sobre a temática de direitos humanos. Apesar disso, foram levantados questionamentos para serem respondidos no desenvolvimento da pesquisa: (1) a proteção normativa que a legislação brasileira confere ao refugiado no Brasil é suficiente para atribuir proteção efetiva a ele? (2) como solucionar o distanciamento entre os direitos que são proclamados a esse público e os direitos que os alcançam, garantindo o exercício pleno de suas garantias enquanto ser humano? O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados estabelece, entre outros preceitos, a dignidade da pessoa humana, a tolerância, a liberdade de locomoção, o dever de hospitalidade e o exercício pleno de direitos a toda e qualquer pessoa através de uma cidadania universal. Assim, essas são diretrizes que devem ser colocadas em prioridade nas pautas dos Estados que se dizem observadores dos direitos humanos quando internalizam documentos de direito internacional. A metodologia utilizada foi o levantamento bibliográfico, normativo e a análise jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Como resultados constatou-se: (i) o desinteresse das autoridades políticas brasileiras em pensar meios para operacionalizar de forma eficaz o direito dos refugiados, autoridades estas que, por vezes, fomentam a intolerância que atinge esse grupo de vulneráveis com discursos carregados de preconceito; (ii) a falta de informação de toda a sociedade que cerca esse público, e do próprio refugiado, acerca de seus direitos, devido à falta de preparo social para acolhimento e integração e da própria lei 9.474/97 que não elenca explicitamente um rol de direitos. As conclusões ou hipóteses de soluções tomadas foram sobre a necessidade de pensar em (i) formas de prevenção ao refúgio com base na cooperação internacional e no compartilhamento de responsabilidades entre Estados e organizações internacionais como a ONU e a OEA; (ii) necessidade de criar e fortalecer políticas públicas em prol do público refugiado como meio de concretização de seus direitos, fomentando políticas que desigualem para igualar, sobretudo com a participação ativa do refugiado no processo de elaboração para ouvir suas demandas e necessidades; (iii) necessidade de fortalecer o combate à qualquer forma de intolerância contra refugiados, em especial quando relacionado a discursos políticos que o inflamem. Sugere-se que isso se realize através do investimento em educação em direitos humanos e direito dos refugiados, no sentido de disseminar o conhecimento a todas as camadas sociais sobre as graves causas que levam ao refúgio para que se tenha um olhar mais humanitário sobre a perspectiva do outro.

Palavras-chave: Refugiados. Dignidade da pessoa humana. Cidadania Global. Igualdade. Educação. Direito Internacional dos Direitos Humanos. Direito Internacional dos Refugiados. Tolerância. Solidariedade. Intolerância. Discriminação. Xenofobia.

ABSTRACT

This research assays the refugee's legal guardianship in the international ambit (scope) and national plan, with the objective to ascertain the Brazilian legal ordering are offering legal protection to people in refuge situation in their territory. Soon, to this research objects, do not regard the refugee voluntarily repatriated, or resettled in third country. Start form the good premise to answer the pretended objective, Since Brazil have the culture of internalize international documents that order about international human rights thematic. Although that, questions were raised, to be answered in this research: (1) the protection regulations that Brazilian legislation check to refugee in Brazil is sufficient to give him effective protection? (2) how to solve the detachment between the proclaimed rights to that public, and the rights that reach them, assure to them the full exercise of their guarantees as humans? The law of international humans' rights and international refugee law lays down, among another dictates, the human person dignity, tolerance, freedom of movement duty of hospitality and the full exercise of rights through university citizenship. Therefore, this is the guidelines must be put in priority in the states ruling if they say watchers of human rights when they internalize international rights documents. The methodology used was the bibliographic survey, normative and the jurisprudential analysis of Humans Right Interamerican Court. As results it was found: (i) the disinterest of Brazilian politic authorities to think of means to operationalize in an effective way the refugee law, authorities who, many times, foster the intolerance that reaches this group of vulnerable with speeches loaded with bias; (ii) the lack of information off all the society that close to this public, and the own refugee, about your rights, due to lack of social refugee prepare and integration and the own law 9.474/97 that not list explicitly a roll of rights. The conclusions or hypotheses of solutions they were taken about the requirement to think in (i) forms of refugee protection based in international cooperation and responsibilities share between States and international organizations as UN and OAS; (ii) need to create and strengthen public policies in favor of refugee public as a means of achieving of their rights, fostering politics that uneven to even, mainly with the active refugee participation in the elaboration process to heard about their demands they need; (iii) need to strongly the battle at any type of intolerance against refugee, in particular when related at politic speeches that ignite them. It is suggested let this happen through the human rights and refugee law education investment, in way to disseminate to all social layers the knowledge about the severe causes that lead to the refuge to make them all have the most humanitarian vision about the other's perspective.

Keywords: Refugees. Dignity of human person. Global citizenship. Equality. Education. Law International Human Rights. Law International Refugee. Tolerance. Solidarity. Intolerance. Discrimination. Xenophobia.

SUMÁRIO

RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vi
INTRODUÇÃO.....	8
1 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E OS REFUGIADOS.....	14
1.1 O IMPACTO DOS REFUGIADOS NO MUNDO DO SÉCULO XX-XXI.....	15
1.2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO CONTEXTO DOS REFUGIADOS....	21
1.3 INTOLERÂNCIA, IGNORÂNCIA E RECHAÇO: AS REAÇÕES AOS REFUGIADOS EM UM MUNDO GLOBALIZADO.....	32
2 A PROTEÇÃO DO REFUGIADO NA ESFERA INTERNACIONAL.....	41
2.1 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS.....	41
2.2 O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DO REFÚGIO.....	62
2.3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	72
3 A PROTEÇÃO DO REFUGIADO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA.....	79
3.1 LEI Nº. 9.474/1997 E A PROTEÇÃO DO REFUGIADO.....	79
3.2 LEI Nº. 13.445/2017, A ATUAL LEI DE MIGRAÇÃO.....	94
3.3 COMENTÁRIOS AOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE MIGRAÇÃO DE 2017.....	104
CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114

INTRODUÇÃO

Dados do Relatório de Migração Global 2020, da Organização Internacional para Migrações - OIM, órgão da ONU, revelam que o mundo possui hoje cerca de 272 milhões de migrantes internacionais, sendo 2/3 dessas pessoas consideradas migrantes de mão-de-obra.¹ O primeiro relatório elaborado pela OIM foi publicado em 2000 sendo que, à época, o percentual de migrantes internacionais era de 2,8% da população global, revelando um número de 150 milhões de migrantes em circulação pelo globo. Hoje, 20 anos depois, o índice é de 3,5% com um aumento de 122 milhões de pessoas em trânsito ao redor do mundo.²

De acordo com o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, até o final de 2019, 79,5 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar no mundo por diferentes motivações, mas comum em um ponto: nenhum dos quais escolheram participar. O deslocamento forçado reflete, em verdade, a falta de escolha.³

A primeira escolha dessas quase 80 milhões de pessoas não era a do deslocamento humano, mas foram forçadas a fazê-lo. Forçadas a deixarem seus lares, seus familiares, todos seus poucos pertences, para ir de encontro à esperança de exercer – em algum lugar – uma vida digna e, quiçá, a almejada cidadania proclamada nos documentos de direito.

Dentre as pessoas que se deslocam de maneira forçada estão os refugiados – foco deste trabalho - que, entre todas as figuras que exercem a mobilidade humana, representa maior grau de vulnerabilidade e, por isso, a eles é atribuída proteção especial pelo Direito Internacional.

Refugiados são pessoas comuns que saem de seu país de origem ou residência habitual temendo perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas⁴, agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, perturbações graves à ordem pública⁵, violência generalizada,

¹ OIM ONU MIGRACIÓN. **INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EM EL MUNDO 2020**. Genebra, Suíça. 2019.

² ONU NEWS. **Número de migrantes internacionais no mundo chega a 272 milhões**. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/11/1696031>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

³ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Dados sobre Refúgio**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

⁴ Definição estabelecida pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

⁵ Definição extensiva promovida pela Convenção da Organização de Unidade Africana, de 1969.

agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.⁶

O Direito Internacional entende que o fundamento filosófico do refúgio reside na garantia e na afirmação de três pilares fundamentais: (i) dignidade da pessoa humana, valor intrínseco a todo e qualquer indivíduo; (ii) solidariedade, viés necessário para que se estabeleça a cooperação internacional entre Estados e a (iii) tolerância, através da qual se alcança a convivência pacífica em uma sociedade plural.

No entanto, muitas vezes o cenário que se vê é o obstáculo e o desrespeito ao exercício de direitos do refugiado, o que acaba por implicar na inobservância de sua dignidade enquanto ser humano. Assim, é necessário que se discuta a respeito dos pilares filosóficos da dignidade da pessoa humana e da tolerância, posto que não basta garanti-los, é preciso também afirmá-los e promovê-los a todos indistintamente.

Logo, a crítica que se faz é que não basta manter fronteiras abertas e prestar acolhida ao refugiado tão somente no campo formal. A recepção deve ultrapassar os limites territoriais que dividem um país de outro e adentrar, de fato, ao abrigo do indivíduo que optou por determinado Estado para sua salvaguarda, seja mediante o fortalecimento ou a reestruturação de políticas públicas já existentes em prol do bem-estar do refugiado, através da atuação da sociedade civil organizada e através do investimento em educação em todas as bases e camadas sociais, visando o afastamento do estigma que recai sobre a figura do “outro” que lhe é estranho.

Diante desta conjuntura, o objetivo deste trabalho é investigar se o ordenamento jurídico brasileiro, em matéria de refúgio, atribui proteção jurídica ao refugiado que se encontra em território brasileiro, sendo este, portanto, o problema central desta pesquisa. O Brasil possui, hoje, 40.858 mil refugiados reconhecidos em seu território, em sua maioria de venezuelanos.⁷

Parte-se de uma premissa positiva para a problemática acima, posto que o Brasil é um país que possui tradição em internalizar documentos de direitos humanos. Apesar disso, mesmo que a positividade da premissa se confirme, é necessário se fazer, desde já, os seguintes questionamentos: (1) a proteção normativa que a

⁶ Definição extensiva promovida pela Declaração de Cartagena, de 1984.

⁷ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Decisões Plenária Conare**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTQ4MTU0NGltYzNkMi00M2MwLWFhZWVtMDBiM2I1NWVjMjY5liwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtdEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

legislação brasileira confere ao refugiado no Brasil é suficiente para atribuir proteção efetiva a ele? (2) como solucionar o distanciamento entre os direitos que são proclamados a esse público e os direitos que os alcançam, garantindo o exercício pleno de suas garantias enquanto ser humano?

Para responder tais questionamentos, o trabalho delimitou-se da seguinte forma: No primeiro capítulo intitulado “Dignidade da pessoa humana e os refugiados” será abordado, inicialmente, o impacto histórico do surgimento do instituto do refúgio no mundo do século XX-XXI e sua institucionalização e consolidação no pós-Segunda Guerra Mundial.

Atrelado a isso, foram abordados os ensinamentos de Immanuel Kant, o qual objetivava a ideia de paz perpétua entre os povos que, através do direito cosmopolita, permitiu a possibilidade de se anunciar um dever de hospitalidade do Estado, dever este que implica também um direito de ser recebido de maneira digna.

Na sequência, ainda no Capítulo 1, analisou-se a dignidade da pessoa humana no contexto dos refugiados, sempre com olhos direcionados ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, tendo em vista que este desenvolveu a chamada “três grandes vertentes de proteção humana” da qual o Direito Internacional dos Refugiados faz parte e que devem ser interpretadas de forma harmônica e em complementariedade.

Analisou-se também um viés ampliado do conceito de cidadania, o qual prega que qualquer indivíduo pode ser titular de direitos e deveres unicamente por sua condição humana, mesmo que não possua vínculo de nacionalidade com o Estado no qual está. É a chamada Cidadania Global, a qual encontra fundamento nos documentos de direito internacional e nos valiosos ensinamentos de Hannah Arendt.

Finalizando o capítulo, abordou-se aspectos da intolerância que atingem, de forma constante, o cotidiano do refugiado. Neste tópico foi apresentado um dos vértices principiológicos do Direito Internacional dos Refugiados, o *non-refoulement* ou não devolução, segundo o qual, uma pessoa que chega a um país e solicita refúgio, não pode ser devolvido ao seu país de origem ou a qualquer outro local onde sofra perseguição (ou temor de perseguição), enquanto essa condição permanecer.

Em diálogo a isso, falou-se do século XXI, que anuncia um processo de deslocamento humano que concentra pessoas não brancas e, assim sendo, o fluxo de pessoas que ingressam no Brasil - país conhecido por atitudes intolerantes,

preconceituosas e, em alguns casos, xenofóbicas, sobretudo por motivos raciais - é também predominante.

Com base nas lições de Tvezan Todorov, desenvolveu-se a ideia de que o estrangeiro é o adversário que representa a figura da ameaça ideológica necessária a vida pública de toda sociedade e esse fato, não raras vezes, fundamenta discursos políticos carregados de intolerância contra os “estranhos”. Por essa razão, sugere-se a disseminação, cada vez maior, da temática da dignidade humana no contexto do refugiado, buscando meios para operacionalização de seus direitos.

O Capítulo 2 denominado “A proteção do refugiado na esfera internacional”, tratou, num primeiro momento, da proteção dos refugiados no âmbito da Organização das Nações Unidas, apresentando a história da criação da ONU, o surgimento da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 que juntamente com o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em 1950, representaram um marco na proteção universal dos direitos humanos deste grupo de pessoas após a Segunda Guerra Mundial.

A criação do ACNUR, que se deu através da Resolução 319 (IV) e a aprovação de seu estatuto, que se deu através da Resolução 428 (V), também foram objeto de análise, assim como parte de suas atribuições: a determinação das soluções duradouras ((i) repatriação voluntária do refugiado; (ii) o reassentamento do refugiado ou (iii) a integração local do refugiado).

Ainda, foram abordadas as noções de refugiado segundo a Convenção da ONU de 1951 e seu Protocolo adicional de 1967, bem como as ampliações conceituais realizadas em âmbitos regionais (Convenção da Organização de Unidade Africana, de 1969 e Declaração de Cartagena de 1984), além de pontuadas distinções entre os institutos do asilo político e do refúgio.

Dando seguimento à análise da proteção conferida ao refugiado no plano internacional, foi abordado o sistema interamericano de direitos humanos no contexto do refúgio. O exame desse sistema regional se justifica em razão de se tratar do sistema que garante proteção aos direitos humanos dos Estados que compõem o continente americano, do qual o Brasil faz parte.

Representado pela OEA, Organização dos Estados Americanos, foi apresentado o surgimento deste sistema - que se inaugurou através da Carta da OEA – e um dos principais documentos no âmbito desse sistema: a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, também conhecido como o Pacto de São José da Costa

Rica, o qual estipula meios de proteção aos direitos elencados em seu teor. Entre esses meios de proteção, a Convenção Americana prevê a existência de dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, responsáveis por deliberar, administra ou judicialmente, pelos casos que envolvem os Estados-parte.

Quanto ao Direito dos Refugiados – cerne desta pesquisa -, foi trabalhada a Declaração de Cartagena de 1984, instrumento normativo de maior relevância no que se refere à matéria e que ampliou o conceito clássico de refugiado estabelecido pelo sistema universal de proteção dos direitos humanos, surgindo o que pode ser considerado como um “novo padrão regional de análise”, pautado no exame da situação objetiva do país de origem do solicitante de refúgio.

Concluindo o Capítulo 2, foram analisadas jurisprudências da Corte Interamericana de Direitos Humanos no que se refere à violação de direitos envolvendo refugiados e Estados membros da OEA, com enfoque ao caso da Família Pacheco Tineo x Bolívia.

O Capítulo 3, que conclui esta pesquisa acadêmica, foca sua análise na “proteção do refugiado na ordem jurídica brasileira” e, assim fazendo, busca refletir e responder os questionamentos aqui levantados.

Para tanto, analisa inicialmente a lei 9.474/97, também conhecida como lei brasileira de refúgio, que cuidou da internalização da Convenção da ONU de 1951 em âmbito nacional, a fim de, ao examinar os pontos de maior relevância da legislação brasileira, averiguar se ela, de fato, dialoga com os preceitos filosóficos de Direito Internacional dos Refugiados desenvolvido no Capítulo 1 e sugeridos que cada vez mais sejam discutidos, afirmados e promovidos na sociedade, quais sejam: dignidade da pessoa humana e tolerância da diversidade.

Na sequência do capítulo, passou-se ao exame da lei 13.445/2017, a atual lei de migração brasileira, a qual, ao entrar em vigor promoveu a revogação da legislação migratória que a precedia e que era fruto de regime ditatorial vivido no Brasil: o famigerado Estatuto do Estrangeiro. Tornando-se vigente, a lei provocou a constitucionalização da matéria migratória, posto que a emoldurou de acordo com os ditames da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A lei 13.445/2017 não discorre de forma específica sobre refugiados (até mesmo porque o legislador já o fez na lei 9.474/97). Contudo, sua presença neste

trabalho se justifica em razão de tratar do âmbito jurídico da migração e, por esta razão, algumas de suas disposições refletem na temática dos refugiados.

A lei de migração trouxe avanços, mas também impasses. Entre os impasses, abordou-se dois pontos do Decreto 9.199/2017 - que cuidou da regulamentação da lei - que não contribuíram para a efetivação de direitos do público migrante. São eles: (i) a manutenção do termo “imigrante clandestino” para referenciar o indivíduo que entra no território brasileiro sem autorização do país (artigo 172 do decreto) e (ii) a necessidade de “oferta de trabalho formalizada” como condição para a entrada de migrantes que vem ao Brasil em busca de trabalho (artigo 14, I, e, §5º da lei).

A lei de migração entrou em vigor com 20 vetos presidenciais. Na sequência do Capítulo 3 são trazidos dois vetos presidenciais que mais dialogam com o tema deste trabalho e que, de forma evidente, obstaculizam a tentativa de acesso a direitos e o exercício de vida digna pelos migrantes que estão em território brasileiro, quais sejam: (i) o veto à própria definição de migrante, por ser considerada ampla em demasia e (ii) o veto à “anistia migratória” para os migrantes indocumentados.

A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica e normativa, na medida em que foram utilizados o levantamento de dados e o exame das legislações acerca do refugiado. O levantamento bibliográfico foi realizado com base nas mais relevantes doutrinas acerca do tema. Os dados obtidos são provenientes de fontes oficiais, como ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, CONARE – Comitê Nacional para Refugiados e CoIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso da análise jurisprudencial.

Diante do cenário exposto, é necessário reforçar que, além da internalização dos documentos internacionais que atribuem proteção ao público refugiado, que se observe, sobretudo, a realidade dos direitos deles (e também dos deveres) para além do proclamado nos documentos de direito, pois o efetivo comprometimento dos Estados - neste caso do Brasil - com a promoção de meios para o exercício da liberdade individual dos refugiados através do exercício de sua cidadania plena é o que, de fato, irá espelhar o seu real engajamento com os ditames humanistas.

1 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E OS REFUGIADOS

O refúgio, enquanto instituto jurídico, consolidou-se de forma permanente em âmbito universal no século XX após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945; do ACNUR, em 1950; e da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951, adiante denominada Convenção da ONU de 1951.

O fim da Segunda Guerra, somado às feridas do primeiro grande conflito de caráter mundial, fizeram os olhos do mundo se voltarem aos direitos humanos das diversas vidas atingidas com as consequências da guerra.

Com isso, debates acerca da dignidade da pessoa humana e de seu reconhecimento tornaram-se intensos, como a anotação feita na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, logo em seu preâmbulo, no sentido de que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.⁸

O refúgio é um instituto de direito internacional que deve ser lançado mão em casos extremos e sob viés de *status* temporário, diante das soluções duradouras sugestionadas pelo ACNUR, dentre as quais se encontra a integração local no país que acolheu o indivíduo como refugiado.

Assim, o destino do refugiado pode ser variável, mas, para realizar a análise da questão da dignidade da pessoa humana no contexto dos refugiados, este trabalho considerará a hipótese de que a pessoa sob esse *status* optou por integrar-se no país de acolhida, no caso em questão, o Brasil, o qual possui atualmente mais de 40 mil refugiados reconhecidos⁹ em sua extensão geográfica.

Para tanto, considerar-se-á como pilar a dignidade humana elencada nos documentos de direito internacional e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dialogando sempre com a proposta que se apresenta nesta pesquisa,

⁸ ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁹ Dados coletados via “Plataforma Interativa” do CONARE, atualizados até junho de 2020. CONARE. **Decisões Plenária Conare**. Disponível em: <

que é a de um mundo cosmopolita, que implica um dever de hospitalidade aos Estados (e, por consequência, um direito aos refugiados), dever este que permite afirmar a possibilidade do refugiado exercer a chamada cidadania global/universal, a qual não depende de vínculos estatais, mas sim e somente, de sua condição de primazia humana – e a qual lhe permite praticar, de forma plena, seus direitos e obrigações enquanto optar por se manter no país de acolhida.

1.1 O IMPACTO DOS REFUGIADOS NO MUNDO DO SÉCULO XX-XXI

O século XX ficou marcado pela institucionalização dos documentos internacionais de direitos humanos, o que ocorreu através do surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos e, também, do Direito Internacional dos Refugiados que vincularam os Estados à proteção e observância das garantias e liberdades dos indivíduos.¹⁰

Temas como os direitos relacionados à dignidade da pessoa humana, sua relação com a liberdade e a existência individual e mesmo a noção de cidadania desenvolvida por Hannah Arendt como a ideia de “direito a ter direitos”¹¹ vinculada à condição humana e, portanto, pertencente a qualquer indivíduo sem distinção, já vinham sendo debatidos anteriormente – mesmo que de forma mais acanhada -, contudo, a ampla e definitiva internacionalização dessa temática deu-se apenas com a chegada do século XX.¹²

É importante destacar que a afirmação histórica dos direitos é marcada por uma constante mutação, sendo esta, inclusive, uma de suas características que mais se destaca. Logo, os direitos do homem não se configuram como um rol estático, fixo, sob o qual não se atingirá nenhum tipo de mutação, pelo contrário, estão sob constante ampliação e modificação.¹³

Sendo assim, o desenrolar da história e suas alterações políticas, sociais, econômicas e até mesmo climáticas, fizeram e fazem surgir, constantemente, causas

¹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 51-52.

¹¹ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 406.

¹² JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. p. 51.

¹³ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 18.

que levam pessoas ao deslocamento forçado e, portanto, tornam necessárias “bases teóricas para refletir sobre a problemática do refugiado”¹⁴ e, por consequência, discutir sobre o próprio direito ao refúgio.

Como mencionado, a consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos se deu a partir do século XX. Em razão da derrocada do Império Otomano e da Revolução Russa, o que fez surgir o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, o ano de 1921 foi marcado pelo surgimento de grupos de pessoas apátridas, ou seja, pessoas que estavam desprovidas de vínculo de nacionalidade. Assim, foram muitos os nacionais russos que tiveram que partir de seu país de origem mediante um deslocamento contra a própria vontade, mas por uma imposição estatal, tornando-se não só refugiados, mas também apátridas por conta das normativas russas que surgiram na época, e que dispunham sobre a desnacionalização dos indivíduos que não concordassem com os ideais socialistas que o governo fazia imperar contra a oposição.¹⁵

Frente a este contexto se deu a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, com objetivo de socorrer os milhares de russos que foram forçados a deixar seu país de origem após conflitos dos quais não escolheram participar, como a Revolução Russa. A função do órgão era o de deliberar acerca da situação dos indivíduos que perderam a nacionalidade, com o fim de repatriá-los ou reassentá-los em outro país. O órgão “era coordenado pelo Delegado do Governo da Noruega na Sociedade das Nações, Fridtojf Nansen, que conseguiu sensibilizar a comunidade internacional a fim de tratar de encontrar uma solução permanente para o problema(...)”.¹⁶

No ano seguinte, em 1922, surgiu o chamado “Passaporte Nansen”, que foi o primeiro documento internacional direcionado à identificação e facilitação do deslocamento de refugiados no mundo. Em 5 de julho do mencionado ano, com apoio do Alto Comissariado para Refugiados Russos, 52 países ratificaram em Genebra um acordo referente à expedição de identidades para refugiados russos. Este documento

¹⁴ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, jul./dez. 2014. p. 64.

¹⁵ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados**: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 14-15.

¹⁶ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. p. 66.

não definiu o que se entendia por refugiado, mas estabeleceu um “Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos”. Neste sentido,

Esse acordo não definiu de forma definitiva o que deveria se entender por refugiado russo, porém instituiu o Certificado de Identidade para Refugiados Russos, idealizado pelo comissário Fridtjof Nansen, que ficou conhecido como Passaporte Nansen destinado a dar aos refugiados russos um *status* jurídico, identificá-los e permitir aos que se refugiavam viajar sobre o território dos países que os reconheciam e retornar ao país que havia expedido o documento. Foi um primeiro passo para dar aos refugiados a possibilidade de começar uma nova vida e radicar-se.¹⁷

Em razão de na época ainda não ter surgido a terminologia “refugiado”, no passaporte constava, em linhas gerais, a informação de que o indivíduo russo se tratava de “pessoa de origem russa que não adquiriu outra nacionalidade”. Aproximadamente dois anos depois, em 31 de maio de 1924, a proteção conferida pelo mandato do Alto Comissariado para os Refugiados Russos foi ampliada para socorrer outras nacionalidades de refugiados, como os armênios, turcos, assírios, assírios-caudeus, entre outros indivíduos que foram obrigados a se deslocar de seus países de origem e se encontravam em estado de vulnerabilidade.¹⁸

Na sequência, havendo algumas divergências se em 1930 ou 1931, mas certamente, ainda no período anterior à ocorrência da Segunda Grande Guerra, foi criado o Escritório Nansen, após o falecimento do Alto Comissário Fridtjof Nansen, que ocorreu em 1930.¹⁹ O escritório tinha caráter estritamente humanitário na luta pelas questões das pessoas em deslocamento forçado e funcionava como uma agência descentralizada, vinculada e dirigida pela organização internacional denominada “Liga das Nações”, que surgiu após a Primeira Guerra Mundial pregando a paz e objetivando ordenar as relações entre Estados.²⁰

Nos anos seguintes, Adolf Hitler assumiu o poder na Alemanha em 30 de janeiro de 1933 e então houve a instauração de um regime totalitário com a desnaturalização maciça iniciada nos meses seguintes pela lei de 14 de julho de 1933. Com isso, os judeus que lá habitavam tornaram-se os chamados “cidadãos de segunda classe” e, além deles, a lei que passou a instituir a desnaturalização também

¹⁷ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. p. 66.

¹⁸ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados**. p. 15-57.

¹⁹ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. p. 67-68.

²⁰ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados**. p. 57.

fez surgir um grande número de imigrados políticos que estavam sob eminente perseguição do Estado.²¹

Este cenário fez nascer o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha (Judeus e outros), que tinha por premissa a não devolução dos refugiados judeus ao território alemão. Após a criação do órgão foi redigida a Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha, em 1938, documento que igualou a condição do apátrida à do refugiado e excluiu a proteção que existia sobre as pessoas que deixavam o país de forma voluntária. A Convenção ainda formalizou a proibição da devolução de refugiados ao solo alemão, consagrando, portanto, o princípio do *non-refoulement*, um dos principais princípios de direito internacional no que diz respeito à matéria dos refugiados.²²

Em 1939, ainda sob os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, foi criado, em Londres, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, tendo como função, entre outras atribuições: a proteção política e jurídica do refugiado e o auxílio aos governos e às instituições privadas no estímulo dos institutos jurídicos da emigração e do assentamento permanente ou definitivo. Em razão do desenvolvimento da Segunda Grande Guerra, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados foi extinto em 1946, juntamente com o fim da Liga das Nações, não possibilitando, portanto, finalizar as tarefas a que deu início.²³

Cumprir destacar que houve um período na história, mais precisamente entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, quando, de fato, surgiu a necessidade de se falar sobre refugiados e pessoas em deslocamento forçado, acreditava-se que a problemática dos refugiados era questão passageira, que poderia ser resolvida em âmbito doméstico e de modo temporário. Contudo, o fim da Segunda Guerra Mundial demonstrou aos Estados que aquele desafio estava longe do fim, surgindo a necessidade de novamente se falar em um órgão que atribuísse proteção aos refugiados e ordenasse as relações internacionais.

Assim, com o fim da Segunda Guerra Mundial e diante da necessidade da criação de um novo órgão que promovesse a reorganização necessária, foi criada, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), que marcou oficialmente o início da

²¹ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. p. 68.

²² BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. p. 68.

²³ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados**. p. 116.

internacionalização dos direitos humanos, estabelecendo, também a nível internacional, um código comum aos Estados, que é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.²⁴

Posteriormente, a ONU criou o ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e, por consequência, houve a criação de um regulamento jurídico para os refugiados, ao qual se deu o nome de Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que, inclusive, instituiu a primeira definição clássica do conceito de refugiado, a qual será apresentada no capítulo seguinte.²⁵

É preciso ressaltar o fato de que o período entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial também se mostrou bastante relevante para iniciar a construção positivada dos direitos humanos que hoje se vê de forma sistemática. O surgimento e intensificação de indivíduos em grau de vulnerabilidade por terem de sair às pressas de seu país (muitos destituídos até mesmo de sua nacionalidade), bem como as instabilidades decorrentes de fatores econômicos (como inflação e desemprego), foram resultados da Primeira Guerra Mundial que contribuíram positivamente para a eclosão de novos números de refugiados. A Segunda Guerra Mundial, por sua vez, deu ensejo a atrocidades inúmeras que, somado aos acontecimentos do primeiro confronto de ordem mundial, tornaram-se fatores fundamentais para a tutela e codificação de direitos mínimos da pessoa humana.²⁶

A institucionalização e a internacionalização dos direitos humanos promovida pós-Segunda Guerra Mundial no sentido da busca da paz entre os povos e do estabelecimento de direitos essenciais às pessoas, encontra raízes nos ensinamentos do jusfilósofo Immanuel Kant. Primeiro, porque Kant elucidou que a essência de todo ser humano é igual e isso deve estar em detrimento de sua nacionalidade ou cultura,²⁷ ou seja, deve haver a primazia da condição de ser humano, dialogando, assim, com o que mais tarde viria a ser elucidado por Hannah Arendt.

Ainda, em 1795 Kant publicou uma obra em formato de tratado internacional intitulada “Projeto para a paz perpétua”, na qual objetivou atribuir à paz um

²⁴ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. p. 70.

²⁵ JUBILUT, Liliansa Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. p. 79.

²⁶ RABELO, Humberto Coelho. O Direito Internacional dos Refugiados como Vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos. **Revista DIZER (UFC)**, Fortaleza, v. 3, n. 1, 91-109 (2018), p. 93.

²⁷ KANT, Immanuel. **Fundamentos da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Textos Filosóficos. Edições 70, p. 68.

fundamento jurídico, pois, para ele, ela era um direito e não uma bondade ou caridade realizada pelo Estado ao indivíduo.²⁸

Para Kant, a noção de paz deveria estar atrelada à ideia de pacto ou acordo, posto que ele não a vislumbrava como uma atitude natural do homem e, inclusive, a forma com que foi escrita a sua obra “Projeto para a paz perpétua”, refletia a intenção de que perpetuar a paz entre os povos deveria ser fruto de uma decisão construída de forma racional.²⁹ Neste sentido é que Kant acreditava que a paz só se construiria com base numa estrutura jurídica “fundada sobre os princípios de liberdade, dependência de uma legislação comum e igualdade entre os cidadãos. Estes são os princípios de uma constituição republicana ou de um Estado democrático”.³⁰

Ainda, para se alcançar o ideal de paz, a paz perpétua, para garanti-la e mantê-la, segundo Kant, é necessário o chamado direito cosmopolita. Neste sentido,

Já que agora a comunidade (mais estreita, mais larga) (...) foi tão longe que a infração do direito em um lugar da Terra é sentido em todos, não é, assim, a ideia de um direito cosmopolita nenhum modo de representação fantasioso e extravagante do direito, mas um complemento necessário do código não escrito, tanto do direito de Estado quanto do direito internacional, para um direito público dos homens em geral e, assim, para a paz perpétua, da qual pode-se aprazer encontrar-se na aproximação contínua somente sob esta condição.³¹

Jurgen Habermas, ao tecer estudos sobre a ideia kantiana de paz perpétua, afirma que o cerne do direito cosmopolita pressupõe que toda pessoa é, simultaneamente, cidadão do mundo e cidadão de um Estado em particular. Assim, ele “é uma consequência da ideia do Estado de direito. Só com ele é que se constrói uma simetria entre a ordenação jurídica do trânsito social e político, para além e para além das fronteiras do Estado”.³²

O direito cosmopolita enunciado por Kant pressupõe um dever de hospitalidade no sentido de que, atrelado ao direito público interno e ao direito internacional, seria necessária a existência de um terceiro eixo do direito – o direito

²⁸ OLIVEIRA, Ariana Bazzano de Oliveira. **O Percorso do Conceito de Paz: de Kant à atualidade.** I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). São Paulo, 2007. p. 3-4.

²⁹ ROHDEN, Valério. (Coord.). Kant e a instituição da paz. **Coleção Diálogos Brasil – Alemanha nas ciências humanas.** Porto Alegre: Editora Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Goethe-Institut/ICBA, 1997. p. 13.

³⁰ ROHDEN, Valério. Kant e a instituição da paz. p. 13.

³¹ KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua.** Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: LePM, 2017. p. 41.

³² HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** Trad. George Sperber e Paulo Astar Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 203/224.

cosmopolita – que observa e respeita não só as relações entre o Estado e outros Estados e o Estado e seus nacionais, mas também as relações entre o Estado e as pessoas que não são nacionais, mas que estão sob sua guarda, pois se deslocaram para sua extensão territorial, ou seja, os refugiados.³³

O dever de hospitalidade, fruto do direito cosmopolita, pode ser interpretado num viés ampliativo como um dever do Estado de receber os refugiados que se deslocam para o seu território, ao mesmo passo em que orienta aos que se deslocam que, “ser recebido”, é um direito deles. Assim, sob essa perspectiva abrangente é possível afirmar que o mundo cosmopolita e, por sua vez, a hospitalidade universal pressupõem um binômio: o dever do Estado em receber e o direito do que se desloca de ser recebido.³⁴

A recepção do refugiado – seja de forma momentânea, para fazer jus ao status passageiro com a qual se criou o instituto do refúgio, ou então, considerando sua integração local, uma das soluções duradouras - deve sempre estar total e completamente pautada no atendimento à sua dignidade enquanto pessoa humana. Sobre o assunto, passará a expor no tópico a seguir.

1.2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO CONTEXTO DOS REFUGIADOS

O fim da Segunda Guerra Mundial impôs ao direito a necessidade de se efetivar a paz e a disseminação dos direitos humanos que restaram violados com as consequências das hostilidades sofridas nos conflitos enfrentados pela humanidade.

Com esse ideal em mente, desenvolveu-se um grande sistema de proteção da pessoa humana – que se mantém até os dias atuais -, denominado de Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* (DIDH), que se divide em três grandes vertentes de proteção compostas pelo: (i) Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*; (ii) Direito Internacional Humanitário e (iii) Direito Internacional dos Refugiados.³⁵

³³ KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. p. 37.

³⁴ BOFF, Leonardo. **A hospitalidade**: direito de todos e dever para todos. Disponível em: <<https://leonardoboff.org/2015/10/06/a-hospitalidade-direito-de-todos-e-dever-para-todos/>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

³⁵ JUBILUT, Lyra Liliana. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. p. 59.

As três vertentes de proteção da pessoa humana possuem características próprias e são ramos independentes. Contudo, são estruturadas por um alicerce comum de proteção dos direitos humanos (o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*). Assim, cada vertente desempenha seu próprio papel em determinada função, havendo um âmbito de proteção comum quando se trata da guarda dos direitos humanos e de promover, ou reestabelecer, dignidade às pessoas.³⁶

Quanto à terminologia “três grandes vertentes”, Sidney Guerra esclarece que ela identifica “como se deram os avanços no sistema de proteção internacional envolvendo o direito humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados, mas não se deve olvidar que o núcleo de proteção da pessoa humana é indivisível”³⁷, logo a, interpretação das três vertentes de proteção deve ser feita num caráter de complementariedade entre si.

Neste sentido, Flávia Piovesan ensina que,

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção.³⁸

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR), vertente de proteção à pessoa humana que se encontra sob *status* de refugiada, possui sua natureza jurídica nos direitos humanos e, segundo Liliana Jubilut, isso implica aspectos positivos e negativos: “o principal aspecto positivo é o fato de ser ele parte de um elenco de direitos universais, indivisíveis, interdependentes, inter-relacionados e essenciais ao ser humano, e o principal aspecto negativo é a questão da sua efetivação”, que fica a cargo do Estado e dos meios que ele utiliza para tornar eficaz o direito do refugiado.³⁹

³⁶ GUERRA, Sidney. As três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana: Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito dos Refugiados. In: PRONER, Carol; GUERRA, Sidney. *et al.* **Direito internacional humanitário e a proteção internacional do indivíduo**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2008. p. 91.

³⁷ GUERRA, Sidney. As três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana: Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito dos Refugiados. p. 90.

³⁸ PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ALMEIDA, G. A. e ARAÚJO, N. **O Direito Internacional dos Refugiados – uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 44-48.

³⁹ JUBILUT, Lyra Liliana. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. p. 64.

O DIR é relevante enquanto vertente de proteção específica do DIDH *lato sensu*, diante da evidente e peculiar necessidade em se atribuir proteção direcionada ao grupo de pessoas que vivem a situação de temor de perseguição e violação de direitos motivada somente em razão de sua raça, religião, nação, ou por pertencerem a grupo social ou por manterem determinada opinião política, como será visto de forma detalhada no capítulo seguinte.⁴⁰

Assim, importante a seguinte reflexão de Fábio Konder Comparato, a qual se baseia no diálogo entre o DIDH *lato sensu* e o DIR,

Todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais.⁴¹

Nesta perspectiva de proteção à dignidade da pessoa humana, verifica-se que o Direito Internacional deixa de atender apenas aos direitos eminentemente estatais e passa a se preocupar com os indivíduos enquanto sujeitos de direitos⁴² tanto num plano interno quanto internacional, sejam eles vítimas de violações de seus direitos (Direito Internacional dos Refugiados e Direito Humanitário), ou não (Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*).⁴³

Neste sentido afirmou James Hathaway quando disse que “tratados internacionais de direitos humanos são exemplos únicos de aplicação do direito internacional, já que são feitos para restringir a conduta do estado em benefício de seres humanos”, devendo, assim, o Estado servir de instrumento para efetivá-los.⁴⁴

⁴⁰ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 300.

⁴¹ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2019. p. 1.

⁴² GUERRA, Sidney. As três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana. p. 74.

⁴³ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. In: MEDEIROS A. P. C. de. (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 233.

⁴⁴ Citação original: “This purpose could be fundamentally frustrated if the construction of the duties assumed by states were to be determined by the very state practices sought to be constrained”. In: HATHAWAY, James. **The rights of refugees under international law**. Londres: Editora Cambridge University Press, 2005. p. 71. Apud PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O Instituto do Refúgio no Brasil: Práticas Recentes. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 43-55, jan./jun. 2015.

A análise dos acontecimentos históricos apresentados até o momento faz perceber que pessoas refugiadas não caracterizam um fenômeno pontual e passageiro, mas sim um acontecimento corriqueiro e, portanto, é algo que está mais para regra do que para exceção.⁴⁵

Desta forma, é fato incontroverso que o horizonte para o qual se olha atualmente quando o assunto é refúgio, é o de milhões de pessoas em trânsito em decorrência da violação de seus direitos. Sendo este o cenário e, sendo ele inquestionável, por consequência, mostra-se relevante falar da dignidade da pessoa humana para atribuir vida digna às pessoas em estado de vulnerabilidade. E o alcance desta dignidade não é possível sem o exercício pleno de direitos.

Daniel Sarmiento afirma que o princípio da dignidade da pessoa humana é composto por cinco elementos essenciais, quais sejam: a) valor intrínseco da pessoa; b) igualdade; c) autonomia; d) mínimo existencial e, e) reconhecimento.⁴⁶

O primeiro elemento diz respeito ao fato de nenhum ser humano poder ser utilizado como meio para obtenção de interesse de terceiro individualmente ou coletivamente, posto que a dignidade humana é um valor intrínseco a qualquer sujeito. Neste sentido, Daniel Sarmiento, com bases kantianas, afirma que o homem não pode ser tido como mero objeto, pois ele é um fim em si mesmo.⁴⁷

O segundo e terceiro elementos, igualdade e autonomia, caracterizam-se em virtude de que a dignidade humana – ao menos no campo da formalidade –, afasta qualquer tipo de hierarquia social e cultural, promovendo a emancipação individual.

O mínimo existencial e o reconhecimento são elementos bastante perceptíveis na realidade dos refugiados, pois estão relacionados à garantia de “condições materiais indispensáveis para se ter uma vida digna e ao respeito à identidade individual e coletiva das pessoas”.⁴⁸

Ao serem forçados a abandonar seu país de origem, os refugiados muitas vezes com o pensamento focado unicamente na sobrevivência, outras, numa vida minimamente decente, direitos básicos e identidade são fatores que ficam à margem da nova e recente vida daquele indivíduo que está a se deslocar.

⁴⁵ HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 25-26.

⁴⁶ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana** – conteúdo, trajetória e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 92-93.

⁴⁷ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. p. 108.

⁴⁸ PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**. p. 145.

Assim, Ingo W. Sarlet lembra que a dignidade é qualidade intrínseca a todo ser humano e ao conceituá-la afirma que,

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.⁴⁹

O princípio da dignidade da pessoa humana possui relevância no âmbito social e jurídico, estando presente em importantes documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁵⁰, no âmbito internacional, na medida em que a declaração estabelece em seu Artigo 1º que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.⁵¹

Este artigo inaugura a DUDH e demonstra que a palavra “dignidade” é colocada antes mesmo de “direitos”, o que permite afirmar que a dignidade humana fundamenta os direitos da pessoa humana e eles não se realizam sem que a própria dignidade humana esteja, intrinsecamente, presente na realização do direito.

No mesmo sentido, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, o Pacto de São José da Costa Rica, no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, estabelece em seu artigo 5. 2, a respeito da dignidade humana quando dispõe sobre o “respeito devido à dignidade inerente ao ser humano”.

No contexto interno brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º., inciso III, intitula a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República. Por essa razão, tudo o que diz respeito aos direitos humanos no Brasil deve ser lido à luz da dignidade humana.⁵²

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 62.

⁵⁰ O documento prevê em seu preâmbulo que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

⁵¹ ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁵² JUBILUT, Lyra Liliana. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. p. 180.

Para o Direito Internacional dos Refugiados, a condição humana é requisito suficiente para que ao refugiado seja atribuída a devida proteção que aqui se está a defender. E é exatamente na condição humana que se baseia a ideia de que, a salvaguarda da dignidade humana de uma pessoa não deve encontrar barreiras na ausência de vínculo de nacionalidade com determinado Estado. Contudo, quando da operacionalização no âmbito interno dos Estados, muitas vezes o tema acerca da dignidade da pessoa humana ainda depende de eficácia prática na comunidade, sobretudo, para abarcar grupos vulneráveis como o dos refugiados.⁵³

Tal carência se torna mais nítida quando se verifica a impossibilidade de separação do princípio da dignidade humana, da proteção aos direitos humanos intrínsecos a todo ser na condição de humano, da garantia do exercício da cidadania. Essa é um tríplice inseparável, uma trinca indissociável para o Direito Internacional dos Refugiados.⁵⁴

A respeito disso, Antonio-Enrique Pérez Luño assevera que “cidadania, direitos fundamentais e Estado de Direito não são apenas categorias político-legais que emergem no mesmo clima histórico, são realidades que condicionam e implicam uma à outra”.⁵⁵

A chamada “tríade indissociável” entre direitos humanos, dignidade humana e cidadania é mais clara no caso dos refugiados justamente em razão da ausência do vínculo de cidadania com o Estado no qual ele se encontra. Esse é mais um motivo pelo qual toda e qualquer relação que envolva o refugiado deve ser pautada, precipuamente, em sua dignidade enquanto ser humano, pois ele já não possui cidadania com o país no qual está e não pode, também, perder o que lhe resta: a dignidade. Por esta razão, trabalhar-se-á, daqui adiante, com uma variável do conceito de cidadania no sentido de garantir ao refugiado um instrumento para o exercício pleno de seus direitos enquanto estiver em solo brasileiro, com a compreensão sempre direcionada à luz de sua dignidade enquanto pessoa humana.

Maria Victoria de Mesquita Benevides entende que, para a teoria constitucional contemporânea, cidadão é a pessoa que possui um vínculo jurídico com

⁵³ PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**: p. 144-146.

⁵⁴ PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**. p. 146.

⁵⁵ LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. **Ciberciudadani@ o ciudadani@.com?** Espanha: Gedisa, 2003. p. 26-28. Citação original: “*ciudadanía, derechos fundamentales y Estado de derecho no son sólo categorías jurídico-políticas que emergem em um mismo clima histórico, son realidades que se condicionan e implican mutuamente*”.

o Estado e, neste contexto, a cidadania pressupõe direitos e deveres estabelecidos por um compilado legal – Constituição – que também confere ao cidadão, um vínculo de nacionalidade com o Estado.⁵⁶

A concepção moderna de cidadania (também chamada de noção ampla), não abarca somente direitos civis e políticos – como visto na concepção clássica⁵⁷ – mas, junto a estes, também os direitos sociais. Já o nível de democracia de um Estado, para a concepção moderna, poderia ser medido através do nível de garantia do exercício da cidadania, ou seja, do grau de efetividade desses direitos atribuídos aos cidadãos da comunidade em questão.⁵⁸

Desta forma, de acordo com o conceito moderno de cidadania, é considerado cidadão pleno o indivíduo detentor de liberdades individuais (direitos civis), que possua capacidade de exercer o autogoverno (direitos políticos) e capacidade de participar da justiça social (direitos sociais).⁵⁹

Essa complementação conceitual foi instituída pelo sociólogo Thomas Humphrey Marshall, que, ao analisar questões relativas a desigualdade social na sociedade Inglesa, trouxe a definição de “cidadania social”, a qual prega que é cidadão o indivíduo que atua em favor da comunidade e que, ao assim fazer, possui um sentimento de participação na comunidade baseado em sua lealdade a ela.⁶⁰

Hannah Arendt, após a Segunda Guerra Mundial, evidenciou uma nova e marcante definição de cidadania desprendida de qualquer exigência pré-existente relacionada ao indivíduo, seja ela política, social, cultural ou econômica. Tal concepção foi definida, de forma bastante ampla, simplesmente como “o direito a ter

⁵⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 33, p. 5-17, aug. 1994, p. 7.

⁵⁷ A noção clássica de cidadania estava relacionada à política e fazia menção a um conjunto de direitos e obrigações que delimitavam a posição de uma pessoa (homem) na República. Com o passar dos séculos, a noção de cidadania passou por transformações, sendo que o grande marco de sua alteração se deu durante o Iluminismo, quando tal característica passou a ser qualidade dos indivíduos membros de um Estado de Direito, quando eles passaram a poder exercer, de fato - dentro dos limites existentes à época - suas liberdades políticas. Na sequência surgiu a noção moderna, ou ampla, de cidadania. In: CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 14.

⁵⁸ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 16-17.

⁵⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. p. 17.

⁶⁰ MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967. p. 63-66.

direitos”, vinculada tão somente à condição humana - pertencente a todo ser humano -, deixando de encontrar barreiras no exercício de direitos e obrigações políticas.⁶¹

O modelo de cidadania desenvolvido por Hannah Arendt é o que possui maior similitude com os preceitos levantados pelo Direito Internacional dos Refugiados e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, segundo os quais, qualquer indivíduo pode ter e requerer direitos em qualquer lugar do mundo unicamente pela condição de ser humano, é a chamada Cidadania Global ou Cidadania Universal.

Ao refletir sobre os direitos humanos como forma de construção da igualdade, Hannah Arendt verificou que o Estado é o local onde os direitos humanos podem ser exercidos, posto que o pressuposto dos direitos humanos é a existência da cidadania do indivíduo, a qual só pode ser plenamente realizada se existir a figura do Estado⁶², mesmo que o cidadão não, necessariamente, tenha vínculo jurídico com a figura estatal, como é o caso do refugiado.

Neste sentido,

O que ela afirma é que os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades acidentais – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos *outros* como um *semelhante*.⁶³

Logo, quanto a ideia de reconstrução dos direitos humanos, compreende-se que Arendt buscou transmitir o sentido de que o direito de uma pessoa só se realiza se existir a figura do Estado para concretizá-lo. Ao afirmar que “quando mais precisamos dos direitos humanos eles não se efetivaram”, Arendt estava sob condição de refugiada e, pelo contexto da época, desassistida da figura do Estado. Na sequência de suas reflexões, então, a autora concluiu que a proteção de direitos pelo Estado, deveriam estar condicionados somente à condição de ser humano que deve ser vista como primazia pelo direito.

Na mesma perspectiva, percebe-se que a amplitude de definição da concepção moderna de cidadania também é verificada na Convenção Americana de

⁶¹ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 406.

⁶² LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 151.

⁶³ LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. p. 151.

Direitos Humanos de 1969, o Pacto de San José da Costa Rica, quando, em seu preâmbulo, há a definição de “que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional”.⁶⁴

Quanto a legislação interna do Brasil, nota-se que a Constituição da República de 1988, em seu artigo 1º., inciso II, cuidou de elencar a cidadania como um de seus cinco fundamentos, estando presente no “TÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS”, tamanha é sua relevância.⁶⁵

Seguindo na mesma linha, a Lei nº. 13.445/2017⁶⁶, a Lei de Migração, em seu artigo 3º., incisos XIII e XIV, que define os princípios e diretrizes pelos quais é regida a política migratória brasileira, - como será visto no Capítulo 3 -, estabelece como tais, a participação cidadã e a constituição de espaços de cidadania ao refugiado em solo brasileiro.⁶⁷

Assim,

Tais disposições normativas são no sentido de promover a noção de que qualquer pessoa pode exercer os direitos de cidadania; ou seja, está é apresentada em seu aspecto mais amplo: ser cidadão independe de vínculo jurídico com algum Estado e, portanto, refugiados e migrantes podem gozar de direitos e exercer deveres em todo o globo.⁶⁸

É importante esclarecer que o objetivo da compreensão extensiva da cidadania não é o de igualar nacionais e estrangeiros quando em território brasileiro, posto que são diferentes e assim devem ser tratados na medida de suas diferenças.

O propósito, em verdade, é o de pôr em prática o que prevê a teoria em seu aspecto amplo, não deixando de lado também os deveres aos quais devem estar condicionados. Nesse sentido dispõe o *caput* do artigo 5º. da Lei nº. 9.474/1997, a Lei

⁶⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

⁶⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁶⁶ A lei anterior, Lei nº. 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro, que foi revogado pela entrada em vigor da nova lei de migração, não fazia menção à participação cidadã e a constituição de espaços de cidadania ao migrante em território brasileiro. Importante o destaque de que a lei 6.815 havia sido concebida durante governo ditatorial, cuja prioridade era a segurança nacional.

⁶⁷ BRASIL. **Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

⁶⁸ PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados.** p. 143-144.

Brasileira de Refúgio: “O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil (...), cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública”.⁶⁹

Pautadas na primazia da pessoa humana, as disposições sobre cidadania que se encontram nos documentos de direito internacional permitem seguramente afirmar que, ao chegarem a outro país, refugiados ou solicitantes de refúgio não podem ficar desprovidos de seus direitos ou exercê-los de forma limitada por fatores burocráticos, ou seja, por não possuírem vínculo de nacionalidade com o país de acolhida no qual estão. Essa medida vai na contramão da proteção estabelecida pelo Direito Internacional dos Refugiados.⁷⁰

Independente do conceito de cidadania que estiver sendo trabalhado, é possível afirmar que cidadão, num contexto geral, compreende o indivíduo titular de direitos dentro de certa comunidade.

Conforme trabalhado até o momento, para que seja possível implementar um efetivo Direito Internacional dos Refugiados no qual o tutelado possa exercer plenamente seus direitos no território em que se encontra, é necessário tornar comum a concepção de que o exercício de direitos e deveres não se restringe – ou não deveria se restringir - à existência de vínculo entre indivíduo e Estado; a existência de nacionalidade, pois os documentos de direito internacional assim já o preveem.⁷¹

A proteção jurídica da pessoa humana e o resguardo à sua dignidade não podem - e nem devem - depender de vínculo com um Estado. Se assim for, se estará colocando a forma acima da matéria, acima do próprio indivíduo.

A isso dá-se o nome de Cidadania Global. Ser cidadão global é “poder ser titular de direitos, e também de deveres em todo o globo, independentemente de ser nacional de algum país”⁷², mesmo que a ausência de vínculo estatal seja momentâneo. O que não pode ser, nem mesmo momentâneo, é a ausência de direitos.

A cidadania global, também conhecida como cidadania cosmopolita, pressupõe uma pessoa lançada para o mundo que transcende fronteiras locais,

⁶⁹ BRASIL. **Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

⁷⁰ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. p. 17-18.

⁷¹ PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**. p. 147.

⁷² PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**. p. 147.

regionais, nacionais. Logo, o conceito de cidadania como o elo do indivíduo com o Estado é algo a ser ressignificado para o cidadão global, diante da possibilidade de se desenvolver um referencial cultural uníssono no mundo com bases democráticas fortalecidas.⁷³

Ao revisitar a teoria cosmopolita desenvolvida por Kant e objetivando relacionar questões pertinentes à democracia e o acolhimento de refugiados e imigrantes, Seyla Benhabib, desenvolveu o conceito de “Iterações Democráticas”, no qual superou a noção de cidadania que pressupõem somente o indivíduo que reside num único território e que possui direitos e deveres individuais, políticos e sociais vinculados somente àquele Estado.⁷⁴

A proposta de Benhabib se baseia em três momentos. No primeiro, haveria uma obrigação de fala e ação entre todos os membros de determinada comunidade, com o objetivo de fornecer apoio às reivindicações requeridas na reunião. No segundo momento, Benhabib explica que esse direito de ação e fala implicaria no “direito de ter direitos” e, num terceiro momento, o qual se vincula diretamente à análise dos refugiados, é onde há o questionamento e reinterpretação das fronteiras e da noção de cidadania, o que se torna possível através do conceito de “Iterações Democráticas”.⁷⁵

Este conceito atribui legitimidade democrática à questão dos refugiados, pois um dos resultados prévios que se pode tomar de tal noção, é que a proteção e o pleno exercício dos direitos da pessoa que se encontra sob o *status* de refugiado, não depende do vínculo de cidadão, assim como já prevê os documentos internacionais de direitos humanos.⁷⁶ De outra monta, depende sim, do fato de ser ela pessoa humana, o que, por si só, é suficiente para lhe garantir acolhida onde quer que esteja no mundo, que é o que se está a defender nesta pesquisa.

A reflexão sobre a cidadania em seus aspectos mais amplos, permite notar que o refugiado já é um cidadão global do ponto de vista formal. Contudo, os direitos

⁷³ CORRÊA, Darcísio; ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. Direitos Humanos e Desenvolvimento: em busca de uma cidadania global. **Revista Direito em Debate**, Ijuí, ano XIV, nº. 25, jan./jun. 2006, p. 35-52, p. 41.

⁷⁴ CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk; MORAES, Gabriel Augusto Marques Poeta de. A construção da cidadania, a democracia e a teoria cosmopolita: análise de um caso a partir do fenômeno das iterações democráticas. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 2, p. 728-746/1º quadrimestre 2015, p. 738.

⁷⁵ BENHABIB, Seyla. **Another Cosmopolitanism**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 45.

⁷⁶ CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk; MORAES, Gabriel Augusto Marques Poeta de. A construção da cidadania, a democracia e a teoria cosmopolita. p. 740.

aos que faz jus, e que também lhe são garantidos formalmente, não lhe acompanham nesta jornada cosmopolita na prática. Isso porque, ao longo da história, percebe-se que o ser humano optou sempre pela guerra como instrumento de resolução dos conflitos que lhe são colocados, desconhecendo outro meio eficaz de resolução de conflitos, sem ser a imposição da violência.

É por esta razão que a implementação de uma cidadania global no sentido da busca por um país e um mundo mais cosmopolita, pautado em ideais de hospitalidade e respeito ao outro, depende, também, da reconstrução dos Direitos Humanos visando o afastamento da intolerância e xenofobia hoje muito visualizados e, de investimento em educação.

1.3 INTOLERÂNCIA, IGNORÂNCIA E RECHAÇO: AS REAÇÕES AOS REFUGIADOS EM UM MUNDO GLOBALIZADO

“A história da nossa luta finalmente tornou-se conhecida. Perdemos a nossa casa o que significa a familiaridade da vida quotidiana. Perdemos a nossa ocupação o que significa a confiança de que tínhamos algum uso neste mundo. Perdemos a nossa língua o que significa a naturalidade das reações, a simplicidade dos gestos, a expressão impassível dos sentimentos. Deixámos os nossos familiares nos guetos polacos e os nossos melhores amigos foram mortos em campos de concentração e tal significa a ruptura das nossas vidas privadas”. (Hannah Arendt – Nós, os Refugiados).

Refugiados são pessoas comuns que, de acordo com os documentos de Direito Internacional, saem de seu país de origem ou residência habitual temendo perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas⁷⁷, agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, perturbações graves à ordem pública⁷⁸, violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública⁷⁹, conforme será abordado no capítulo seguinte.

⁷⁷ Definição da Convenção da ONU de 1951.

⁷⁸ Definição extensiva promovida pela Convenção da Organização de Unidade Africana, de 1969.

⁷⁹ Definição extensiva promovida pela Declaração de Cartagena, de 1984.

São pessoas que perdem suas casas, deixam seus familiares, afastam-se do convívio com sua língua de origem, mas que precisam sair, não havendo tempo, sequer, para planejar a partida para o destino no qual buscarão sobrevivência e vida digna.

Um dos princípios de maior relevância na temática dos refugiados diz respeito ao princípio do *non-refoulement*, consagrado no artigo 33 da Convenção da ONU de 1951, que dispõe que,

Art. 33 – Proibição de expulsão ou de rechaço
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.⁸⁰

O *non-refoulement* (não devolução ou não rechaço) é uma norma imperativa de Direito Internacional – o que significa dizer que ela não pode ser violada pelos Estados que internalizaram a Convenção da ONU de 1951 - e, segundo ela, um indivíduo que chega à um país e solicita refúgio, não pode ser devolvido ao seu país de origem ou a qualquer outro local onde sofra perseguição (ou temor de perseguição), enquanto essa condição permanecer.⁸¹

O Brasil, através da lei brasileira de refúgio, a Lei nº. 9.474/1997, foi além de internalizar somente o previsto na Convenção de 1951 no que concerne à não devolução. O artigo 32 da lei 9.474/97 menciona que, em caso de recusa definitiva da solicitação de refúgio, a pessoa que o solicitou, ainda assim, não poderá ser devolvida ao seu país de origem ou residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco a sua vida, integridade física ou liberdade, devendo então, ser reassentada em outro país.⁸²

⁸⁰ ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2020.

⁸¹ RAMOS, André de Carvalho. O Princípio do Non-Refoulement no Direito dos Refugiados: do ingresso à extradição. **Revista dos Tribunais**. v. 892, 2010, p. 6.

⁸² CAPÍTULO V. Do Recurso - 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. **Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 24 jul. 2020.

Assim, percebe-se que o objetivo deste princípio é salvaguardar os direitos humanos e fundamentais da pessoa que está a sofrer uma perseguição, ou o temor desta, seja no país de acolhida ou num terceiro no qual ela será reassentada em caso de recusa na solicitação.

O arcabouço protetivo à dignidade da pessoa humana no contexto das pessoas refugiadas é um valor que vem sendo construído e lapidado de forma contínua, considerando o grande marco normativo existente, visto o desejo internacional de proporcionar amparo humanitário a este público.⁸³

A despeito disso, constata-se que esta é uma conquista que vem sendo diminuída quando os olhos se voltam para a realidade do refugiado, para a qual não vem sendo dada a devida atenção em virtude de discursos políticos carregados de xenofobia e intolerância⁸⁴, que nada mais refletem do que o pensamento da sociedade que, em muito, se sente ameaçada pela presença do “outro”.⁸⁵ É a representação do “Estado que não os recebeu, mas no qual estão”.⁸⁶

Logo, apesar da sabida necessidade de se atribuir proteção a estes indivíduos em solo brasileiro através da busca pela concretização de uma boa hospitalidade, o que por vezes se nota é uma atuação estatal que permite a violação a direitos de refugiados instrumentalizada na ideia de “espaço-tempo”, visto que muitas pessoas mantêm o pensamento equivocado de que o refugiado está a invadir o espaço público do nacional por período de tempo incerto, estando a ameaçar questões como cultura e emprego.⁸⁷

Tzvetan Todorov, ao analisar a sociedade europeia pós-Guerra Fria, afirma que as sociedades passaram a desenvolver a ideia de que a vida pública de um país precisa de um adversário que lhe sirva de contraste. Esses “adversários” representam uma ameaça ideológica à sociedade e normalmente são vistos na figura dos

⁸³ VEDOVATO, Luís Renato. Direito dos refugiados e realidade: a necessária diminuição das distâncias entre o declarado e o alcançado. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 289.

⁸⁴ AZEVEDO, Rita. **Setembro de 2015: Bolsonaro chama refugiados de “escória do mundo”**. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>>. Acesso em: 24 jul. 2020; CARTA CAPITAL. **Bolsonaro critica imigrantes e defende muro de Trump**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/bolsonaro-critica-imigrantes-e-defende-muro-de-trump/>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

⁸⁵ FARAH, Paulo Daniel. Combates à xenofobia, ao racismo e à intolerância. **Revista USP**, São Paulo, n. 114, p. 11-30, jul./ago./set. 2017.

⁸⁶ BERBERI, Marco Antonio Lima. A questão dos refugiados: poder e controle. In: SARLET, Ingo; NOGUEIRA, Humberto; POMPEU, Gina Marcilio (Orgs.). **Direitos fundamentais na perspectiva da democracia interamericana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 207-221, p. 216.

⁸⁷ VEDOVATO, Luís Renato. Direito dos refugiados e realidade. p. 291.

estrangeiros, muitas vezes passando a resultar em situações xenofóbicas contra eles.⁸⁸

Neste contexto, como assevera Flávia Piovesan e Danielle Pamplona, há um fortalecimento de discursos políticos que não só pregam a xenofobia e a intolerância a pretexto de defender a identidade nacional, como também buscam dar respostas à sociedade que clama por solução contra este inimigo social.⁸⁹

Nota-se, então, que o refugiado é, pela intolerância de muitos nacionais do país de acolhida, considerado o sujeito estranho, que não pertence ao espaço no qual está, razão pela qual não somente os cidadãos, mas também o próprio Estado é, por vezes o legitimador de violações dos direitos destes, pois não são raras as vezes em que se verifica a “união de todos contra o invasor: o inimigo, que sustenta o estado de exceção. O Estado, preocupado com a vida dos seus cidadãos, os faz viver sem” o inimigo, sem o diferente.⁹⁰

Tratar o refugiado de modo distinto com fundamento em suas raízes culturais, alimentares, de vestimenta ou qualquer outro aspecto que o torne “diferente” e o dê identidade é, nas palavras de Todorov, afirmar que seremos tolerantes com eles, desde que eles se tornem como nós, “tanto em suas convicções íntimas quanto em seus hábitos alimentares ou de vestimenta”, ignorando a própria identidade do refugiado, colocando à margem a sua integração enquanto indivíduo com características peculiares e tornando prioridade a sua homogeneização na sociedade local.⁹¹

Assim,

As sociedades estão a tornar-se cada vez mais multiculturais e a exigência do respeito visa à igualdade nas condições de vida e na proteção da integridade das tradições culturais. (...) O reconhecimento de uma identidade exige não só a confirmação social dessa identidade coletiva, mas a demonstração real do respeito e a aceitação sobre a maneira como cada indivíduo, grupo étnico, linguístico ou outros, perspectiva o mundo, os valores e práticas distintas de uma ou mais comunidades culturais, e, por fim, o direito da pessoa de ser verdadeira consigo própria.⁹²

⁸⁸ TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012. p. 153-156.

⁸⁹ PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O Instituto do Refúgio no Brasil: Práticas Recentes. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 43-55, jan./jun. 2015, p. 53.

⁹⁰ BERBERI, Marco Antonio Lima. A questão dos refugiados. p. 216.

⁹¹ TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. p. 174.

⁹² BROTI, Mônica Peralli; ARAÚJO, Paulo Roberto Monteiro de. Refúgio: identidade, intolerância e as diferenças na sociedade acolhedora. **Revista Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, Ponta Grossa, v. 26, p. 108-120, jan./abr. 2018, p. 116.

Neste sentido Amin Maalouf sugere que se dê atenção ao “emigrado” existente por trás de todo “imigrante” que ingressa no território de determinado país, pois costuma-se avaliar o estrangeiro tão somente pelo que ele representa no país de acolhida - sendo comum que neste contexto, por diversos fatores, ele costuma estar na parte baixa da escala social - quando, em seu país de origem, exercia (ou tinha condições para exercer) função potencialmente melhor.⁹³

Para que haja essa modificação nas trocas de influência que ocorrem no intercâmbio cultural envolvendo fluxos de deslocamento humano é preciso uma “mudança radical em nossa maneira de pensar e em nosso comportamento”, no sentido de proporcional ao diferente do nacional, liberdade de fala e segurança para se expressar no país que não é o da sua origem.⁹⁴

Seria preciso associá-los plenamente, sem que estejam às voltas com discriminações, humilhações, paternalismo e condescendência toda vez que apresentam suas feições “características”, pronunciam o próprio nome ou deixam transparecer o sotaque da língua materna. Só então eles haverão de espontaneamente se identificar com a sociedade de adoção, sentindo-se convidados a dela participar de corpo e alma.⁹⁵

Em diálogo ao fenômeno da globalização, percebe-se um paradoxo já que ele compreende a livre circulação de bens e serviços, mas restringe o ingresso de pessoas, sendo impostas condições à entrada de migrantes, mesmo em situação de vulnerabilidade semelhante à do refugiado (único para o qual é dado o direito de ingresso) e em alguns casos, ainda, atribuindo estigmas como a ilegalidade ou a clandestinidade da imigração.⁹⁶

Diante disso, é importante ressaltar que o século XXI anuncia um processo de deslocamento humano diferente do vivenciado no mundo na virada do século XIX

⁹³ MAALOUF, Amin. **O mundo em desajuste**: quando nossas civilizações se esgotam. Trad. Jorge Bastos. Rio de Janeiro: DIFEL, 2011. p. 253.

⁹⁴ MAALOUF, Amin. **O mundo em desajuste**: quando nossas civilizações se esgotam. p. 254-255.

⁹⁵ MAALOUF, Amin. **O mundo em desajuste**: quando nossas civilizações se esgotam. p. 254.

⁹⁶ Amin Maalouf assevera que “(...) uma das consequências mais nefastas da globalização é a de ter globalizado o comunitarismo. (...) onde também se observa uma forma de internacionalismo que faz com que um argelino queira, de bom grado, ir lutar e morrer no Afeganistão, um tunisiano na Bósnia, um egípcio no Paquistão, um jordaniano na Chechênia ou um indonésio na Somália. Esse duplo movimento de fechamento e de abertura não deixa de ser um dos grandes paradoxos da nossa época. (...) não será ‘comunitarizando’ os imigrantes que se vai facilitar a integração e se escapar dos ‘confrontos’ que se anunciam, mas sim restituindo a cada pessoa a dignidade cultural, a dignidade linguística, encorajando-a a assumir serenamente a dualidade identitária e o papel de traço de união”. In: MAALOUF, Amin. **O mundo em desajuste**: quando nossas civilizações se esgotam. p. 258-259.

para o XX, pois, atualmente, a maior parte dos deslocamentos forçados, entre eles o refúgio, objeto de estudo deste trabalho, concentra pessoas não brancas.⁹⁷

Por consequência, o fluxo de pessoas não brancas que o Brasil formalmente acolhe, é predominante.⁹⁸ Esse mesmo curso de pessoas tem sido responsável por desconstruir a fama de receptividade do brasileiro, que estava pautada na entrada principalmente de europeus vindos da Segunda Guerra Mundial⁹⁹, forçando o país a pensar em fatores como o de que todos são bem-vindos sem distinção de origem, cor, religião, gênero, orientação, sexual, etc., bem como, mitos como o de que vivemos uma “democracia racial”.¹⁰⁰

Segundo dados levantados a nível nacional em 2019 para a pesquisa “Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil”, 41% dos refugiados que vivem no país já sofreram algum tipo de discriminação. Entre as vítimas de preconceito e agressões, 73,5% associam a questão ao fato de serem refugiados, sendo que em 52% dos casos, questões raciais foram relatadas como causa da discriminação.¹⁰¹

Veja-se,

Dentre os 487 refugiados que responderam a essa questão, pouco menos da metade dos refugiados entrevistados admitiu ter sofrido algum tipo de discriminação (200 ou 41%). Dentre esses 200 que sofreram algum tipo de discriminação, o fato de ser estrangeiro foi o motivo mais citado para 147 deles (73,5% de 200). O fato de ser negro (atos racistas) aparece em segundo lugar (104 ou 52%). (...). Por fim, 5 refugiados (12,5% desse grupo) daqueles que sofreram discriminação, vinculam o ato à sua orientação sexual, configurando assim o quadro de vulnerabilidade avançada dessa parcela da população de refugiados. (...). Dos 200 entrevistados que admitiram ter sofrido algum tipo de discriminação, apenas um deles não indicou o autor do

⁹⁷ BAENINGER, Rosana Aparecida. **Migração e refúgio precisam ser discutidos com a sociedade para evitar atos xenófobos**. Disponível em: <<http://agencia.fapesp.br/migracao-e-refugio-precisam-ser-discutidos-com-a-sociedade-para-evitar-atos-xenofobos/28086/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

⁹⁸ De acordo com dados do CONARE atualizados de janeiro/2017 até junho/2020, as 5 primeiras nacionalidades de solicitantes de refúgio que mais adentram o país são: Venezuela (com 76,8% das solicitações de refúgio), Senegal (com 5,5%), Haiti (com 4,7%), Síria (com 2,3%) e Angola (com 1,8%). CONARE. **Decisões Plenária Conare**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWMTtMDBiM2I1NWVjMjY5liwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

⁹⁹ BAENINGER, Rosana Aparecida. **Migração e refúgio precisam ser discutidos com a sociedade para evitar atos xenófobos**.

¹⁰⁰ Fala-se em mito da “democracia racial”, pois o índice de homicídio de pessoas negras, por exemplo, é exponencialmente maior que o de pessoas brancas. Além disso, questões como distribuição de renda, acesso à saúde, educação e a outros direitos sociais são diferenciados a depender do fator racial no Brasil. FARAH, Paulo Daniel. *Combates à xenofobia, ao racismo e à intolerância*. p. 13.

¹⁰¹ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS REFUGIADOS NO BRASIL**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2020. p. 52.

ato. Isso dito, “cidadãos brasileiros” (ou seja, pessoas comuns) foram apontados como os principais agentes de atos de discriminação. É de se supor, assim, que esses atos ocorram em situações cotidianas, eventualmente no local de trabalho e/ou espaços públicos. Como um todo, freiam os processos integrativos. Em sentido inverso, o número de 28 autoridades policiais e de 34 servidores públicos apontados como autores de atos discriminatórios não pode ser considerado pequeno (14% e 17%, respectivamente) uma vez que eles são, em tese, aqueles melhor capacitados a acolher e defender os refugiados.¹⁰²

Diante desse cenário de discriminação e preconceito (praticado até mesmo por autoridades policiais e servidores públicos, como demonstra o estudo) que minimiza toda a construção normativa em prol dos refugiados, o que leva à conseqüente desvalorização dos direitos e da dignidade humana desse público, é preciso inverter o discurso e fortalecer o combate à xenofobia e a outras práticas que se traduzam em intolerância.¹⁰³

O Brasil ainda não possui uma política nacional direcionada à integração local dos refugiados que optam por se estabelecer no país, assim, a estratégia de integrá-los fica a cargo de cada município, o que dificulta uma diretriz uníssona a ser seguida e limita cada vez mais a criação do sentimento de “pertencimento” e a efetiva integração pelo refugiado.¹⁰⁴

Todos esses fatores demonstram ser evidente que somente a declaração de direitos não é suficiente para garanti-los. É preciso mais. É preciso ações que causem reflexos a longo prazo e visem à conscientização de todo profissional e sociedade civil que circundará em torno do grupo vulnerável, o que pode ser alcançado mediante propagação da educação em direitos humanos em diálogo com o direito dos refugiados,¹⁰⁵ sob pena de, não o fazendo, a discriminação, a intolerância e o rechaço que atinge esses seres humanos ser uma violência igual a por eles sofrida em seu país de origem.

¹⁰² ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS REFUGIADOS NO BRASIL**. p. 52-54.

¹⁰³ PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O Instituto do Refúgio no Brasil: Práticas Recentes. p. 53.

¹⁰⁴ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Mais de 40% dos refugiados no Brasil dizem ter sofrido discriminação, revela pesquisa**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/mais-de-40-dos-refugiados-no-brasil-dizem-ter-sofrido-discriminacao-revela-pesquisa/>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

¹⁰⁵ SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; WEINGARTNER NETO, Jayme. Um ensaio sobre a tolerância, a interculturalidade e a educação em Direitos Humanos como meio eficaz para a efetivação da dignidade (da pessoa) humana no atual contexto do Estado Constitucional. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 4-37, jan./abr. 2018, p. 32.

Para Gabrielle Bezerra Sales Sarlet e Jayme Weingartner Neto, que propõem a educação em direitos humanos como forma de concretização da dignidade humana, a tolerância deve ser compreendida como o “respeito entre homens igualmente livres – não há espaço para uma concessão generosa, vertical e de cima para baixo; antes, há de ser horizontal, como respeito recíproco entre homens iguais em direitos e liberdades”.¹⁰⁶ Ou seja, tolerar pressupõe *aceitar* o diferente do modo que ele é, com as peculiaridades e individualidades que possui, sem procurar moldá-lo à forma que melhor agrada a si próprio.

Neste cenário, Sarlet e Weingartner Neto asseveram que,

A dignidade da pessoa humana implica (e esta a missão primordial do Estado, da Política e do Direito) o respeito, a proteção e a promoção das condições para o livre desenvolvimento da personalidade e da real possibilidade (daí os direitos políticos e de cidadania) da participação nos destinos comuns. Portanto, a dignidade também implica um indivíduo socialmente integrado e responsável (...). Urge a resignificação do contexto e das práticas que formatam a educação em direitos humanos em um sentido complexo, integralizador, que não somente não mais tolere a estigmatização e a hierarquização entre as pessoas e os diversos grupos sociais como, superando o paradigma tradicional, oportunize a concretização dos direitos e das garantias de todos, indistintamente para a efetiva afirmação dos instrumentos jurídicos adequados para um manejo democrático, plural, responsável e solidário em prol da pessoa humana.¹⁰⁷

Conforme objetivou-se demonstrar até o momento, o Direito Internacional dos Refugiados como hoje se estuda, foi, literalmente, construído após anos de batalhas e sofrimento de muitos seres humanos.

Logo, disseminar a temática da dignidade humana no contexto do refugiado e buscar meios para se operacionalizar esse direito tão fundamental para esse público, é o mínimo que o Estado, o poder público e a sociedade, como um todo, devem (ou deveriam) fazer na busca pela efetivação dos direitos e deveres a essas pessoas; Como, por exemplo, fomentar a noção de uma sociedade cosmopolita, baseada em ideais de hospitalidade, no qual o refugiado seja bem recebido e possa exercer plenamente seus direitos enquanto ser humano, com amparo somente em sua cidadania, que possui pressuposto global.

¹⁰⁶ SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; WEINGARTNER NETO, Jayme. Um ensaio sobre a tolerância, a interculturalidade e a educação em Direitos Humanos como meio eficaz para a efetivação da dignidade (da pessoa) humana no atual contexto do Estado Constitucional. p. 12.

¹⁰⁷ SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; WEINGARTNER NETO, Jayme. Um ensaio sobre a tolerância, a interculturalidade e a educação em Direitos Humanos como meio eficaz para a efetivação da dignidade (da pessoa) humana no atual contexto do Estado Constitucional. p. 31-33.

Os mesmos esforços devem estar direcionados a buscar meios contra a discriminação, o preconceito e as mais diversas facetas pelas quais a intolerância age.

Assim, é necessário falar e propagar a ideia da educação em direitos humanos através do direito internacional dos refugiados para que cada vez mais se possa vislumbrar a questão sob a perspectiva do refugiado, refletindo sobre meios para tornar sua vida cada vez mais digna, até mesmo sob o viés de nos tornarmos refugiados um dia.

2 A PROTEÇÃO DO REFUGIADO NA ESFERA INTERNACIONAL

O refúgio é um instituto jurídico de Direito Internacional. Assim sendo, é relevante, para o desenvolvimento do tema proposto nesta pesquisa, expor como se dá a abordagem da proteção conferida ao refugiado no âmbito internacional.

Para cumprir com este compromisso, será apresentada a história da criação da ONU – Organização das Nações Unidas, que deu origem ao ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas, órgão internacionalmente conhecido pela proteção conferida a esse público vulnerável em âmbito universal.

Em âmbito regional, atribuindo guarida aos países do continente americano, entre eles o Brasil, será apresentada a OEA – Organização dos Estados Americanos, que, através da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, estabeleceu a existência de dois órgãos para proteção de direitos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Finalizando o capítulo, serão analisadas jurisprudências da Corte Interamericana de Direitos Humanos no que se refere à violação de direitos envolvendo refugiados e Estados membros da OEA.

2.1 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi estabelecida em 1945, através do documento fundador da organização denominado Carta da ONU ou Carta de São Francisco e tendo como premissas questões como a preservação das próximas gerações das consequências da guerra, garantia dos direitos humanos e a dignidade dos indivíduos. O nome “Nações Unidas” foi criado pelo presidente dos Estados Unidos à época, Franklin Roosevelt.¹⁰⁸

A carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes dos 50 países presentes na Conferência sobre Organização Internacional, que se reuniram em São Francisco entre 25 de abril a 26 de junho de 1945, sendo, portanto, os países fundadores da ONU, entre eles o Brasil. O nascimento oficial da organização, no entanto, é tido como o dia 24 de outubro de 1945, pois foi a data que a maioria dos

¹⁰⁸ ONU, Organização das Nações Unidas. **A história da Organização**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

países signatários ratificou o documento.¹⁰⁹ A Carta da ONU foi promulgada pelo Brasil em 22 de outubro de 1945, através do Decreto Presidencial nº. 19.841/1945.

O surgimento da ONU se deu em razão de distintos fatores que culminaram na falência do projeto da organização internacional denominada Liga das Nações, sua antecessora, que havia sido criada após a Primeira Guerra Mundial com o objetivo de garantir a paz e organizar a relação entre os Estados. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, entendeu-se que houve uma falha em sua função principal e, com isso, a Liga foi desconstituída juntamente com o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, órgão que atribuía proteção às pessoas sob *status* de refugiados neste período da história.¹¹⁰

Fábio Konder Comparato explica que a Guerra de 1939 a 1945 é, normalmente, apresentada como a consequência da falha das questões levantadas na Primeira Guerra Mundial. Para ele, esse pensamento é plausível, mas deixa nebulosa a questão de que a Segunda Guerra Mundial teve diferenças significativas da primeira guerra de 1914 a 1918.

Neste sentido, vale colacionar o trecho abaixo,

Diferiu não tanto pelo maior número de países envolvidos e a duração mais prolongada do conflito – seis anos, a partir das primeiras declarações oficiais de guerra, sem contar, portanto, a ocupação da Manchúria pelo Japão, em 1932, e da Etiópia pela Itália, em 1935 – quanto pela descomunal cifra das vítimas. Calcula-se que 60 milhões de pessoas foram mortas durante a Segunda Guerra Mundial, a maior parte delas civis, ou seja, seis vezes mais do que no conflito do começo do século, em que as vítimas, em sua quase totalidade, eram militares. Além disso, enquanto a guerra do início do século provocou o surgimento de cerca de 4 milhões de refugiados, com a cessação das hostilidades na Europa, em maio de 1945, contavam-se mais de 40 milhões de pessoas deslocadas, de modo forçado ou voluntário, dos países onde viviam em meados de 1939. Mas, sobretudo, a qualidade ou característica essencial das duas guerras mundiais foi bem distinta. A de 1914-1918 desenrolou-se, apesar da maior capacidade de destruição dos meios empregados (sobretudo com a introdução dos tanques e aviões de combate), na linha clássica das conflagrações imediatamente anteriores, pelas quais os Estados procuravam alcançar conquistas territoriais, sem escravizar ou aniquilar os povos inimigos. A Segunda Guerra Mundial, diferentemente, foi deflagrada com base em proclamados projetos de subjugação de povos considerados inferiores, lembrando os episódios de conquista das Américas a partir dos descobrimentos. Ademais, o ato final da tragédia – o lançamento da bomba atômica em Hiroshima e Nagasaki, em 6 e 9 de agosto de 1945, respectivamente – soou como um prenúncio de apocalipse: o homem acabara de adquirir o poder de destruir toda a vida na face da Terra.¹¹¹

¹⁰⁹ ONU, Organização das Nações Unidas. **A história da Organização.**

¹¹⁰ ONU, Organização das Nações Unidas. **A história da Organização.**

¹¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** p. 218-219.

Com tais pontuações, Comparato assevera que a Segunda Guerra Mundial foi em muitos aspectos, diferente da Primeira Guerra, até mesmo no que diz respeito ao número de mortes e de refugiados e migrantes que os dois conflitos deram ensejo.

Isso demonstra a diferença de potencialidade utilizada nestes dois momentos bélicos, mas, além disso, evidencia que a sobrevivência da humanidade a partir daquele momento “exigia a colaboração de todos os povos, na reorganização das relações internacionais com base no respeito incondicional à dignidade humana”.¹¹²

Neste sentido, em junho de 1945 constituiu-se a ONU (oficialmente em outubro/1945), tendo como principais objetivos a garantia da paz, a segurança internacional, a promoção e a cooperação internacionais com a finalidade de promover o desenvolvimento socioeconômico dos Estados e a proteção aos direitos humanos, fatores estes que se tornaram mais sensíveis pós Segunda Guerra Mundial.¹¹³

A ONU é um órgão que possui personalidade jurídica internacional e foi criada com objetivo de reparar todos os danos de ordem humana causados pela Segunda Guerra Mundial, bem como, evitar a ocorrência de novos danos que venham a ofender direta ou indiretamente a dignidade humana.

Esta organização internacional é marcada por três fatores que lhe são fundamentais em sua atuação: autonomia, complementaridade e coordenação. Isso significa dizer que a origem dos organismos que a compõe estão especificamente em um tratado; além disso, “sua atuação é complementar àquela de seus órgãos e instituições. Embora não possa impor sua vontade às organizações, a ONU pode estabelecer acordos de coordenação entre elas”.¹¹⁴

Foi a partir deste elemento ou fator de cooperação que, em 1949, deu-se a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o ACNUR, que funciona até hoje com o intuito de atribuir proteção aos indivíduos que se enquadram no conceito de refugiado que será visto na sequência, seja a concepção da Convenção da ONU de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, a ideia clássica, ou as noções amplas, que estenderam a definição da Convenção aos indivíduos que não se enquadravam somente às “estritas” delimitações lá previstas.

¹¹² COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. p. 219.

¹¹³ ONU, Organização das Nações Unidas. **A história da Organização**.

¹¹⁴ PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**. p. 31.

A respeito da criação do ACNUR, Eugenia Barichello e Bonesso de Araújo esclarecem que,

O ACNUR foi criado para que os refugiados recebessem a proteção que lhes era devida e não recebeu poderes coercitivos que pudessem determinar o cumprimento de certas ações e iniciativas por parte dos Estados em prol da proteção dos refugiados, todavia representou um passo nessa direção. A missão do ACNUR foi e ainda é garantir o bem-estar dos refugiados. Para isso, o Alto Comissariado busca, até os dias de hoje, assegurar a todos o direito de procurar asilo e encontrar refúgio seguro em outro Estado, ou voltar voluntariamente ao seu país.¹¹⁵

O ACNUR foi criado através da Resolução 319 (IV), de 3 de dezembro de 1949 da Assembleia Geral da ONU, tendo seu estatuto aprovado através da Resolução 428 (V), de 14 de dezembro de 1950, com início de suas atividades em 1º de janeiro de 1951.¹¹⁶

No Brasil, o ACNUR possui seu escritório central em Brasília e unidades descentralizadas nas cidades de São Paulo (SP), Manaus (AM) e Boa Vista (RR) e atua em cooperação com o CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública criado através da Lei nº. 9.474/1997, e em coordenação com os governos federal, estaduais e municipais, buscando reais soluções para a problemática do refúgio.¹¹⁷

Através da Resolução 428 (V), de 14/12/1950¹¹⁸, que aprovou o estatuto do ACNUR, a ONU apoiou o órgão em suas três principais funções perante o refúgio junto aos Estados ou organizações privadas.

Nos termos da resolução, o ACNUR possui o compromisso de facilitar a: (i) repatriação voluntária do refugiado; (ii) o reassentamento do refugiado ou (iii) a integração local do refugiado. Essas três opções são denominadas Soluções

¹¹⁵ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. p. 72.

¹¹⁶ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Histórico**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/historico/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

¹¹⁷ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **ACNUR no Brasil**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

¹¹⁸ ACNUR. **Resolução nº. 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR>. Acesso em: 27 mai. 2020.

Duradouras, que compreendem maneiras de retirar o indivíduo que se encontra com o *status* de refugiado, desta condição e situação de vulnerabilidade.¹¹⁹

A primeira das três soluções duradouras, repatriação voluntária, compreende o retorno do indivíduo, até então refugiado, ao seu país de origem, em razão de ter findado o motivo que o tornou um refugiado, seja a perseguição, ameaça à vida, catástrofe natural ou qualquer outra motivação que esteja a violar qualquer de seu direito humano. Destaque-se que o retorno ao país de origem do refugiado deve ocorrer por livre escolha do indivíduo, desprovida de qualquer pressão de ordem externa.¹²⁰

A solução da repatriação voluntária é a melhor das três opções de soluções postas pelo ACNUR, caso o refugiado queira ser integralmente devolvido às suas origens e identidades territoriais, tornando possível seu retorno ao país de origem somente em condições que estejam presentes sua liberdade de escolha, bem como quando findado todos os motivos que ensejaram a violação de seus direitos e, portanto, colocaram-no em estado de vulnerabilidade.

Quando opta pela repatriação voluntária, o ACNUR também se compromete perante o refugiado a agir junto ao Estado de origem do indivíduo para garantir que os motivos que deram ensejo ao seu deslocamento, de fato, se encerraram. Assim, o retorno do refugiado ao seu país de origem se torna seguro em razão da criação de um ambiente de confiança entre refugiado, ACNUR e Estado de origem, no qual os direitos e liberdades individuais do refugiado – lá apenas cidadão -, serão então respeitados.¹²¹

A segunda opção, reassentamento, considera o contexto do conceito clássico de refugiado estipulado na Convenção da ONU de 1951, tendo em vista que compreende aqueles que não podem ou não querem retornar ao seu país de origem; além deles, protege também os indivíduos que não se adaptaram bem aos países receptor e, portanto, pretendem o reassentamento em outro país.¹²² O

¹¹⁹ ACNUR. **Resolução nº. 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.**

¹²⁰ PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados.** p. 33.

¹²¹ AZEVEDO, Ana Raquel Rocha de. **O Direito dos Refugiados e sua inserção na sociedade brasileira atual.** p. 16-17.

¹²² PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados.** p. 33-34.

reassentamento pressupõe, então, a transferência do refugiado para um terceiro Estado no qual as necessidades individuais dele possam vir a ser melhor atendidas.¹²³

A intermediação do processo de reassentamento entre o país de acolhida e o novo país onde irá morar, até o refugiado estar, de fato, localizado no novo local onde irá viver, também é realizado pelo ACNUR, assim como o processo de repatriação voluntária. Auxílios financeiros para a realocação do refugiado também são custeados pelo órgão.¹²⁴

A terceira e última das soluções duradouras instituídas pela Resolução nº. 428 (V) de 1950 da Assembleia Geral da ONU para solucionar a problemática dos refugiados é a integração local. Esta solução é a mais desafiadora das três, pois é a mais dificultosa de se pôr em prática.¹²⁵

A integração local pressupõe que o refugiado ficou no país de acolhida, o qual declarou seu direito ao refúgio e reconheceu seu *status* para tanto. Considerando isso, a integração deve ocorrer não só no âmbito social no país de destino no qual o refugiado se encontra, mas também de forma econômica e cultural, o que significa afirmar, de forma intrínseca, que o Estado receptor deve fornecer meios para subsidiar ao refugiado a sua inserção efetiva em vários setores da sociedade, não apenas o social. Importante destacar que, no Brasil, a integração pode ocorrer, também, através da naturalização do refugiado, cujas condições para tanto encontram-se previstas no artigo 64 e seguintes da Lei nº. 13.445/2017, a Lei de Migração.¹²⁶

O ACNUR ganhou dois prêmios Nobel da Paz nos anos de 1954 e 1981, respectivamente, pela reconhecida coordenação e proteção internacional dos direitos dos refugiados e migrantes forçados. Nas palavras de Liliana Lyra Jubilut, o reconhecimento do órgão se dá, principalmente, “por conseguir acompanhar a evolução da problemática dos refugiados e, com isso, poder trazer soluções e respostas adequadas a este tema”.¹²⁷

A análise realizada até o momento permite afirmar que o ACNUR, em conjunto com as garantias previstas na Convenção da ONU de 1951, foram responsáveis por

¹²³ AZEVEDO, Ana Raquel Rocha de. **O Direito dos Refugiados e sua inserção na sociedade brasileira atual**. p. 16.

¹²⁴ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Soluções duradouras**. Assistência em Dinheiro. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

¹²⁵ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Soluções duradouras**.

¹²⁶ BRASIL. **Lei nº. 13.445 de 24 de maio de 2017**.

¹²⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. p. 159.

firmar a busca institucionalizada da proteção e do bem-estar dos refugiados em níveis universais.

Assim, é importante destacar que com a criação da ONU, foi elaborado e aprovado o primeiro documento internacional a positivizar direitos humanos, tornando-se, assim, um marco na tentativa de proteção internacional humana, qual seja: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, (DUDH).¹²⁸

Conforme ilustrado no capítulo anterior, a DUDH traz uma noção de cidadania não antes vista, qual seja: a noção de cidadania global/universal. Assim, a concepção de cidadania instituída na DUDH permite concluir que os direitos humanos são universais, indivisíveis e indissociáveis, podendo o indivíduo exercê-los universalmente.¹²⁹

A respeito da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Norberto Bobbio relata que,

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, colocou as premissas para transformar também os indivíduos singulares, e não mais apenas os Estados, em sujeitos jurídicos de direito internacional, tendo assim, por conseguinte, iniciado a passagem para uma nova fase do direito internacional, a que torna esse direito não apenas o direito de todas as gentes, mas o direito de todos os indivíduos. Essa nova fase do direito internacional não poderia ser chamada, em nome de Kant, de direito cosmopolita?¹³⁰

Com bases nas lições kantianas acerca do direito cosmopolita, cabe a análise dos artigos XIII e XIV da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, tendo em vista que ambos dispõem acerca do direito à locomoção e do direito ao asilo, matéria relevante ao contexto deste tópico.

Artigo XIII.

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.

Artigo XIV.

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

¹²⁸ ONU, Organização das Nações Unidas. **Principais documentos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/docs/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

¹²⁹ ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

¹³⁰ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. p. 127.

2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.¹³¹

Quanto à liberdade de locomoção, nota-se acima que a Declaração Universal cuidou de esclarecer expressamente que se trata de um direito de qualquer ser humano, motivo pelo qual deve ser resguardado em qualquer canto do globo.

Importante neste momento, então, conceituar quem é o refugiado, assim como, traçar as distinções deste instituto com a figura do asilo.

No Brasil e em outros países da América Latina, refúgio e asilo são conceituados de formas distintas¹³², possuindo características e efeitos práticos distintos, mas, também, guardando semelhanças entre si.¹³³

Sobre a utilização do asilo e refúgio como institutos sinônimos em alguns países, Liliana Jubilut esclarece que “tal posicionamento é o encontrado na maioria dos Estados, em especial nos de cultura anglo-saxã, com exceção dos da América Latina, que mantêm a tradição da concessão do asilo combinada com o instituto mais moderno do refúgio”.¹³⁴

Ainda na concepção de Jubilut, a distinção entre as espécies reside no seguinte aspecto,

Tem-se que os “buscadores” de asilo são todos os seres humanos que deixam seu país de origem e/ou de residência habitual e buscam proteção em outro Estado, e os refugiados são os que solicitam a proteção de outro Estado em função de um bem fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo.¹³⁵

O instituto juridicamente conhecido como asilo em sentido amplo engloba o refúgio, espécie de maior conhecimento, e o asilo político (o qual abrange as subespécies de asilo diplomático, asilo territorial e asilo militar). O asilo em sentido amplo aqui mencionado é o que está previsto na primeira parte do artigo XIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 quando afirma que “todo ser

¹³¹ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.**

¹³² GARCIA, Márcio. Battisti: asilo ou refúgio. **Revista Meridiano 47 Journal of Global Studies.** Brasília, n. 106, mai. 2009, p. 5-7.

¹³³ BARRETO, Luiz Paulo Teles F. **Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio.** Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

¹³⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo: Método, 2007. p. 37.

¹³⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** p. 37.

humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”¹³⁶, bem como, no artigo 22.7¹³⁷ da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.¹³⁸

No que diz respeito à legislação interna, o Brasil prevê no artigo 4º., inciso X da Constituição da República Federativa de 1988 a concessão de asilo político como um dos dez princípios responsáveis por reger a República do Brasil em suas relações internacionais.¹³⁹

No cenário infraconstitucional, a Lei nº. 13.445/2017 - a Lei de Migração – dedicou três artigos para regulamentar a questão do asilo político, que são os artigos 27, 28 e 29, que compõe a Seção III da lei.¹⁴⁰ Na mesma linha, a Resolução Normativa 6/1997 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), também regulamenta acerca do asilo, para dispor acerca da concessão de permanência definitiva a asilados - e refugiados -, quando estiverem presentes os requisitos estabelecidos na resolução.¹⁴¹

No que diz respeito ao sentido estrito do asilo, isto é, a figura do asilo político, este se caracteriza como a proteção concedida pelo Estado às pessoas que fogem de seus locais de origem em razão de perseguição política, muitas vezes, inclusive, em razão do cometimento de crimes políticos.

¹³⁶ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

¹³⁷ Artigo 22 – Direito de Circulação e de Residência. 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. In: BRASIL. **Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 07 mar. 2020.

¹³⁸ A Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, foi promulgada no Brasil pelo Decreto Presidencial nº. 678 de 6 de novembro de 1992.

¹³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

¹⁴⁰ **Seção III - Do Asilado**. Art. 27. O asilo político, que constitui ato discricionário do Estado, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa. Parágrafo único. Regulamento disporá sobre as condições para a concessão e a manutenção de asilo. Art. 28. Não se concederá asilo a quem tenha cometido crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Art. 29. A saída do asilado do País sem prévia comunicação implica renúncia ao asilo. In: BRASIL. **Lei nº. 13.445 de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020. Mesmo que esta lei não disserte especificamente sobre refugiados, seu registro se mostra relevante neste contexto, posto que, ao tratar sobre migração, algumas de suas disposições fazem reflexos nesta temática.

¹⁴¹ A mencionada resolução foi editada pelo Conselho Nacional de Imigração, instituído pela Lei nº. 8.490, de 19 de novembro de 1992 (dispõe sobre a organização da Presidência da República, dos Ministérios e outras providências) e do Decreto nº. 9.873, de 27 de junho de 2019 que revogou o Decreto nº. 840, de 22 de junho de 1993.

Nas palavras de André de Carvalho Ramos, o asilo político se configura como uma “espécie do gênero ‘asilo em sentido amplo’ e consiste no conjunto de regras que protege o estrangeiro perseguido por motivos políticos e, que, por isso, não pode permanecer ou retornar ao território do Estado de sua nacionalidade ou residência”.¹⁴²

O constituinte, ao inserir no artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o inciso LII, afirma que “não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião”. Com isso, nada mais fez do que dispor sobre a figura do asilo político na legislação constitucional¹⁴³, atribuindo assim, máxima proteção a esse indivíduo em deslocamento.¹⁴⁴

Como brevemente mencionado, o asilo político possui três subdivisões: asilo territorial, diplomático e militar. O asilo territorial se caracteriza por ser dado ao indivíduo que já está na extensão geográfica do país no qual se busca acolhimento. A segunda figura, asilo diplomático, é “concedido em extensões do território do país de acolhida, como, por exemplo, embaixadas e navios da bandeira do Estado”.¹⁴⁵ Já o asilo militar é fornecido em locais militares como aeronaves, navios, submarinos ou quaisquer outros locais de uso militar.

André de Carvalho Ramos ressalta que o asilo possui características próprias da espécie, que o diferencia, e muito, da espécie do refúgio¹⁴⁶, o qual será tratado de forma aprofundada na sequência. Para facilitar a visualização dessas peculiaridades, passa-se a pontuá-las a seguir.

- 1) o instituto visa a acolhida do estrangeiro que foge de perseguição política atual;
- 2) sua concessão se dá de forma discricionária pelo Estado, não se configurando como um direito do indivíduo estrangeiro que o solicita;
- 3) sua natureza jurídica é constitutiva e possui efeito *ex nunc*, o que significa dizer que o estrangeiro será asilado somente após a concessão do asilo pelo Estado;
- 4) em algumas modalidades, pode ser concedido fora do território (extensão geográfica) onde se pretende a acolhida, como é o caso do asilo diplomático e militar;

¹⁴² RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 16.

¹⁴³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁴⁴ RAMOS, André de Carvalho. **60 anos de ACNUR**. p. 16.

¹⁴⁵ PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**. p. 47-48.

¹⁴⁶ RAMOS, André de Carvalho. **60 anos de ACNUR**. p. 24.

5) o Brasil não possui órgão específico para análise e deliberação acerca dos pedidos de asilo, sendo que sua possibilidade está prevista no artigo 4º, inciso X, da Constituição Federal de 1988 e os pedidos são decididos diretamente pelo Presidente da República.¹⁴⁷

Diante dos elementos já verificados acerca do instituto do asilo político, é possível afirmar que ele possui três pressupostos: um (i) subjetivo, outro (ii) objetivo e, ainda, um (iii) temporal. Um é subjetivo, pois, o futuro asilado deve ser, obrigatoriamente, estrangeiro, elemento este, portanto, relacionado à pessoa que será beneficiada pelo asilo. O outro é objetivo na medida em que a ação realizada pelo solicitante do asilo deve ser uma ação política e não contrária aos princípios da ONU. E, também, o temporal, considerando que a perseguição sofrida pelo solicitante do asilo deve ser atual e urgente, sendo que a violência futura ou passada descaracteriza o elemento temporal e, portanto, pode vir a comprometer a concessão do pedido.¹⁴⁸

No que diz respeito à análise dos pressupostos acima mencionados, que é feita pelo Estado asilante, André de Carvalho Ramos afirma que,

A apreciação dos pressupostos recai, inicialmente, no Estado asilante, que, na visão tradicional do instituto, possuiria discricionariedade plena para avaliar a existência de uma “situação de asilo”. Essa visão tradicional está

¹⁴⁷ Quanto à decisão dos pedidos de asilo ser prerrogativa do Presidente da República, vale colacionar a jurisprudência do famoso caso Cesare Battisti. O decreto de extradição do italiano foi assinado pelo ex-presidente Michel Temer, após uma revisão do pedido original formulado pelo governo italiano, bem como da decisão do Ministro Luiz Fux que determinou a prisão de Battisti para fins de extradição. Battisti foi capturado no início de janeiro de 2019 na Bolívia e levado à Itália.

Reclamação 29.066 e prisão preventiva para extradição 891 Distrito Federal. Relator: Min. Luiz Fux. Recte. (s) Cesare Battisti. adv. (a/s) Igor Sant’anna Tamasauskas. Recdo. (A/S) presidente da república. proc. (a/s) (es) advogado-geral da união. Decisão conjunta em reclamação e pedido de prisão para a extradição. Reclamação por alegação de ofensa à autoridade de decisões desta corte. Rcl nº. 11.243 e Ext nº. 1.085. Inexistência. Insindicabilidade judicial do ato do chefe do executivo que decide sobre a entrega de extraditando a estado estrangeiro. Ato de soberania. Atribuição do chefe de estado para proceder ao reexame da conveniência e oportunidade da permanência de extraditando no país. Necessidade de consideração das capacidades institucionais. Inaplicabilidade de prazo prescricional ou decadencial. Atos de soberania que se sujeitam a revisão a qualquer tempo. Inexistência de direito adquirido do reclamante a permanecer em território nacional. Extradição já autorizada pelo supremo tribunal federal. Possibilidade de entrega do reclamante a país estrangeiro pelo presidente da república, atual ou futuro. Inaplicabilidade dos artigos 53 e 55, I da lei de migração. Sentença proferida em ação civil pública declarando a nulidade da concessão de visto ao reclamante. Harmonia com o quanto decidido pelo supremo tribunal federal na ext nº. 1.085. Alegação que não poderia ser conhecida em sede de *habeas corpus per saltum*. Fato superveniente ao acórdão paradigma. Prisão do reclamante por tentativa de evasão de divisas e lavagem de dinheiro. Possibilidade de apreciação pelo presidente da república para decidir pela extradição, deportação ou expulsão do reclamante. Questões relativas à extraditabilidade do reclamante. Impossibilidade de exame por esta corte em razão de coisa julgada material. Reclamação a que se nega seguimento. Pedido prisão cautelar para fins de extradição. Difusão vermelha da Interpol. Extradição já deferida pelo plenário do supremo tribunal federal. Decretação da prisão cautelar de Cesare Battisti conforme requerido.

¹⁴⁸ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. p. 19.

amparada, por exemplo, na Res. 2.314 da Assembleia Geral da ONU (denominada “Declaração sobre Asilo Territorial”) de 1967, que, em seu artigo 1.2 dispõe que cabe ao Estado qualificar as causas que motivaram um asilo por ele concedido. No plano regional americano, a Convenção Interamericana sobre Asilo Territorial (Convenção de Caracas, 1954) afirma que o direito de concessão do asilo é do Estado, que pode livremente concedê-lo ou negá-lo sem ser obrigado, inclusive, a tornar públicas as causas da concessão ou denegação. Assim, o asilo é direito do Estado, que não outorga qualquer direito público subjetivo ao indivíduo solicitante do asilo, nessa visão tradicional do instituto.¹⁴⁹

Contudo, é preciso ressaltar que essa visão tradicional mencionada acima encontra-se ultrapassada, tendo em vista que os Estados não possuem mais tanta liberdade de análise dos pedidos que lhe são submetidos, no sentido de não precisarem fundamentar os motivos pelos quais denega o pedido de asilo de determinado indivíduo. Logo, o poder de discricionariedade do Estado para concessão do asilo é, hoje, limitado.¹⁵⁰

Isso porque, como visto, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, através do seu artigo XIV, limitou a discricionariedade dos Estados que a internalizaram em não conceder asilo de forma infundada, pautados em sua soberania, não podendo encontrar empecilhos para a concessão do asilo ao indivíduo que preencha os requisitos para tanto, caso contrário, estará, de forma clara, a desrespeitar norma de direito internacional sob a qual deu sua demonstração de concordância quando da validação no sistema interno.¹⁵¹

É assim em virtude do Direito Internacional dos Direitos Humanos que, ao conduzir as relações entre Estados e indivíduos, criou diversos tratados e convenções que impõem limites aos Estados e atribuem proteção ao indivíduo. Pode-se citar, neste contexto, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que vincula os Estados que a normatizaram em seu sistema interno, como é o caso do Brasil, a observar suas regras acerca do direito de circulação, o que o faz em seu artigo 22.¹⁵²

¹⁴⁹ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. p. 20.

¹⁵⁰ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. p. 20.

¹⁵¹ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. p. 20-21.

¹⁵² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Artigo 22. Direito de circulação e de residência. 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais. 2. Toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio. 3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem pública, a moral ou a saúde pública, ou os direitos e liberdades das demais pessoas. 4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público. 5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional, nem ser

Diante disso, em razão do caráter cogente e vinculante, se o Brasil ou qualquer país submetido às normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, eventualmente, vier a negar injustificadamente pedido de asilo político, estará a violar norma constitucionalmente internalizada – artigo 4º, inciso X da Constituição Federal de 1988, no caso do Brasil -, bem como, norma de Direito Internacional, qual seja, o princípio do *non-refoulement*, ou não devolução, ficando sujeito a julgamento e eventual condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Feitas tais considerações acerca do tipo de deslocamento humano denominado asilo político, o qual pertence ao conceito de asilo em sentido estrito, necessário passar à análise da segunda espécie do conceito de asilo em sentido amplo, qual seja: o refúgio.

Como organismo jurídico, o refúgio surgiu somente na metade do século XX, sendo que, enquanto instituto do Direito, esta modalidade possui maior amplitude que o asilo político, primeira espécie do conceito amplo do asilo.

A definição de refugiado, e sua consequente proteção em âmbito global, encontra-se prevista na Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados¹⁵³, que em seu artigo 1º., assim dispõe,

Art. 1º-Definição do termo "refugiado".

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

(...)

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.¹⁵⁴

privado do direito de nele entrar. 6. O estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte nesta Convenção só poderá dele ser expulso em cumprimento de decisão adotada de acordo com a lei. 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. 9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.

¹⁵³ ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2020.

¹⁵⁴ ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**.

O conceito definido pela Convenção da ONU de 1951 permite concluir que o refúgio possui dois elementos a ele intrínsecos sem os quais tal espécie não se configura: o (i) fundado temor de perseguição – ou a perseguição concretizada -, e (ii) a extraterritorialidade ou seja, a pessoa deve estar, obrigatoriamente, fora de sua extensão territorial de origem, local onde seu direito é violado.

Por tal conceito também se denota que podem ser cinco os motivos pelos quais o indivíduo está a sofrer a perseguição ou a ameaça de. São eles: raça, religião, nacionalidade, grupo social e opiniões políticas.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ACNUR, possui um Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, sendo que tal documento afirma no item “(2) ‘fundado temor de perseguição’”, que o receio de vir a sofrer a perseguição deve ser o norte para a decisão do refúgio. Isso significa afirmar a existência de um critério subjetivo – o “sentir” a perseguição – que, contudo, deve estar atrelado a um critério objetivo – algum dos motivos de perseguição (raça, religião, nacionalidade, grupo social e opiniões políticas), para que, então, seja analisado, e eventualmente, concedido o pedido de refúgio do estrangeiro solicitante.¹⁵⁵

Cabe destacar uma relevante diferença entre o refúgio e o asilo político. Ao contrário do asilo político, no refúgio, não se exige que o temor de perseguição seja atual e iminente, sendo possível que o indivíduo se desloque de seu país de origem buscando impedir ameaça de perseguição que ainda não ocorreu.¹⁵⁶

Quanto ao termo “perseguição”, não há uma definição globalmente uníssona quando empregado neste contexto, sendo que o conceito de refugiado trazido pela Convenção da ONU de 1951 é considerado um conceito restrito/clássico pela doutrina que estuda o Direito dos Refugiados.

Importante destacar que, com base no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção da ONU de 1951 sofreu revisão em 1967. Com isso, houve a extensão no conceito clássico com o objetivo de aumentar o alcance da definição prevista no artigo 1º., suprimindo o prazo previsto no documento (1º de janeiro de 1951), incluindo refugiados de todas as regiões do globo, (não

¹⁵⁵ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2020.

¹⁵⁶ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. p. 22.

somente da Europa) e, permitindo que refugiado seja pessoa que também não tenha nacionalidade (os apátridas).¹⁵⁷

Ou seja, as reservas temporais e geográficas estabelecidas no primeiro documento passaram a não mais existir e passou a ser considerado como refugiado também as pessoas desprovidas de nacionalidade. Tais modificações ocorreram pelo Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados que foi promulgado no Brasil em 1972.

É enriquecedor, nesta conjuntura do trabalho, abrir um parêntese necessário para destrinchar cada um dos cinco motivos delineados pela Convenção de 1951, que podem ensejar o temor de - ou a efetiva – perseguição. São eles tidos como condições ou motivações clássicas. Necessário esclarecer que não se utilizará a mesma ordem da Convenção.

A primeira ocorrência é a raça. Intimamente vinculada ao aspecto biológico do indivíduo e, do qual geneticamente não é possível se desvencilhar, a raça historicamente representou um dos maiores ensejadores de fluxos migratórios do mundo e a discriminação quanto às mais variadas diferenças raciais desencadeou a “perseguição e o genocídio de milhões de judeus, antes e durante a Segunda Guerra Mundial, tendo como justificativa a existência de uma raça superior, a raça ariana, que estaria no ápice da civilização”.¹⁵⁸

Para Ana Lúcia F. Valente, a concepção de raça está relacionada às particularidades biológicas da pessoa, ao chamado genótipo. No entanto, também se percebe a atribuição do conceito de raça aos atributos externos do indivíduo, como tipo de cabelo, cor de pele, conformação facial e cranial, que são os chamados fenótipos.¹⁵⁹

Quanto à raça, Giralda Seyferth explica que,

O racismo teve papel importante na ideação da sinonímia entre raça e nação; por outro lado, a eugenia de conteúdo racial influenciou as políticas imigratórias na maioria dos países ocidentais desde seu aparecimento como ciência dedicada ao controle de populações. Os movimentos eugenistas, formados por políticos, médicos, antropólogos e outros cientistas foram mais comuns após o desfecho da 1ª. Guerra Mundial. O primeiro congresso que reuniu tais especialistas no Brasil realizou-se na década de 1920 e,

¹⁵⁷ No Brasil o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados foi promulgado pelo Decreto nº. 70.946, de 7 de agosto de 1972. BRASIL. **Decreto nº. 70.946, de 7 de agosto de 1972**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm>. Acesso em: 10 jun. 2020.

¹⁵⁸ PORFÍRIO, Lúcia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**. p. 56.

¹⁵⁹ VALENTE, Ana Lúcia E. F. **Ser Negro No Brasil Hoje**. 16ª. ed. São Paulo: Moderna, 1994.

significativamente, destacou a imigração como principal alvo de políticas públicas seletivas. A ideia de eugenia, já delineada como prática de intervenção, porém, surgiu em 1869, discutida por Galton, numa apropriação da noção darwiniana de seleção natural.¹⁶⁰

Mesmo que a miscigenação seja uma grande característica dos povos ao redor do globo, o desenrolar da história demonstra que a prática do racismo e, por sua vez, a proteção de indivíduos que se refugiam em razão da raça, deve ser vista com sensibilidade pelos operadores do direito e pela sociedade civil.

O segundo motivo que pode dar causa ao fundado temor de perseguição é a nacionalidade. Para Maurice Hauriou, nação “é um grupo no qual os indivíduos se sentem mutuamente unidos, por laços tanto materiais como espirituais, bem como conscientes daquilo que os distingue dos indivíduos componentes de outros grupos nacionais”.¹⁶¹

A nacionalidade é o elemento que forma o elo político e jurídico entre o Estado e o indivíduo enquanto cidadão, tornando este, parte integrante daquele, sendo que o pressuposto da existência da nacionalidade é o reconhecimento formal dessa relação indivíduo/Estado.¹⁶² Assim, “à definição jurídico-política não é suficiente que o indivíduo se considere nacional de determinado Estado. Faz-se imperativo o reconhecimento expresso e formal do vínculo”.¹⁶³

Dada a sua relevância, documentos de Direito Internacional, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948¹⁶⁴, e a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969¹⁶⁵, fazem previsões acerca da proteção ao elo entre sujeito e Estado. Percebe-se que a nacionalidade é, portanto, um dos elementos que possui a maior capacidade de trazer características de particularidade e individualidade ao sujeito.

¹⁶⁰ SEYFERTH, Giralda. **Imigrantes, estrangeiros**: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. PPGAS, Museu Nacional – UFRJ, p. 2. Disponível em: <https://www.imigracaohistorica.info/uploads/1/3/0/0/130078887/seyferth_giralda._imigrantes_estrangeiros_a_trajet%C3%B3ria_de_uma_categoria_inc%C3%B4moda_no_campo_pol%C3%ADtico.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

¹⁶¹ HAURIOU, Maurice. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. Paris, 1996. p. 90.

¹⁶² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional**: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. SILVA, Monique Jeane Barbosa da; GNOATTO, Jennifer de Lara. (Colab.). Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 670.

¹⁶³ TIBURCIO, Carmen. A nacionalidade à luz do direito internacional e brasileiro. **Revista de Direito Cosmopolita**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 131-167, jun. 2014, p. 132.

¹⁶⁴ Artigo XV - 1. Todo homem tem direito a uma nacionalidade. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

¹⁶⁵ Artigo 20. Direito à nacionalidade - 1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. 2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra. 3. A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade nem do direito de mudá-la.

O terceiro motivo clássico de perseguição elencado pela Convenção da ONU de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados é a opinião política. Contudo, importante ressaltar que tal motivação constitui-se um direito humano, conforme amplamente assegurado na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 (artigos 1º, 18, 19 e 20)¹⁶⁶ e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966¹⁶⁷ (artigos 18, 19, 20 e 22).¹⁶⁸

O quarto motivo é a religião¹⁶⁹, que já se caracterizou – e quando atrelado ao fanatismo humano possui potencial para ainda se configurar -, como um dos gatilhos

¹⁶⁶ Artigo I. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade. Artigo XVIII. Todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, em público ou em particular. Artigo XIX. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. Artigo XX - 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica. 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

¹⁶⁷ A promulgação do pacto se deu pelo Decreto Presidencial nº. 592, de 6 de julho de 1992.

¹⁶⁸ ARTIGO 18. 1. Toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino. 2. Ninguém poderá ser submetido a medidas coercitivas que possam restringir sua liberdade de ter ou de adotar uma religião ou crença de sua escolha. 3. A liberdade de manifestar a própria religião ou crença estará sujeita apenas às limitações previstas em lei e que se façam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas. 4. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais - de assegurar a educação religiosa e moral dos filhos que esteja de acordo com suas próprias convicções. ARTIGO 19. 1. ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas. ARTIGO 20 1. Será proibida por lei qualquer propaganda em favor da guerra. 2. Será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou a violência. ARTIGO 22. 1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses. 2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia. 3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que Estados Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam ou aplicar a lei de maneira a restringir as garantias previstas na referida Convenção.

¹⁶⁹ Émile Durkheim considera a religião um dos fenômenos mais antigos presentes na sociedade e a define como “um sistema solidário de crenças e de práticas relativas a coisas sagradas, isto é, separadas, proibidas, crenças e práticas que reúnem numa mesma comunidade moral, chamada igreja,

de guerra ao desenrolar da humanidade, como o que ocorreu na Segunda Guerra Mundial, que findou com o assassinato de milhares de vidas de judeus. A liberdade de escolha de uma religião é um direito humano garantido pelo Direito Internacional e, no caso do Brasil, é garantia também constitucionalmente assegurada. A perseguição a este direito, ou mesmo o temor de perseguição, devem ser observados – como de fato o são – como razão para solicitação do *status* de refugiado.

O quinto e último motivo estabelecido pela Convenção da ONU de 1951 que pode dar causa ao fundado temor de perseguição e, portanto, enquadrar uma pessoa no conceito clássico/restrito de refugiado, é o pertencimento a um grupo social. Esta seria uma motivação residual que objetiva atribuir proteção ao maior grupo de pessoas possível, visto que se torna inalcançável a criação de grupos específicos para abranger todos os sujeitos que estão sob determinado tipo de ameaça ou perseguição.¹⁷⁰

No entanto, ainda assim considerado como residual, é possível vislumbrar a utilização dessa motivadora como instrumento para a solicitação de refúgio. Neste sentido ressalta Porfírio,

Podem ser incluídas nessa categoria de refugiados (por motivo de pertencimento a grupo social) as crianças, que, por sua idade, são consideradas especialmente vulneráveis, podendo sofrer diversos tipos de perseguição, como, por exemplo, meninas que fogem de seus países devido à mutilação genital obrigatória; as mulheres, as quais sofrem discriminação e perseguição em diversos países no mundo; e as pessoas LGBT, as quais sofrem discriminação em razão de sua identidade. Segundo dados da *International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association* (ILGA), atualmente, 70 países como Afeganistão, Paquistão e Sudão, criminalizam a relação entre pessoas do mesmo sexo. Destaca-se que esse número configura 36% do número de Países-membro do sistema da ONU.¹⁷¹

A abertura desses parênteses necessários para realizar o detalhamento dos motivos da perseguição previstos na Convenção de 1951 demonstra o quanto, mesmo diante de tantos documentos protetivos de Direito Internacional, ainda se percebe a violação massiva dos direitos então catalogados.

Retomando ao momento do conceito de refugiado, é necessário acentuar que o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de

todos aqueles que a elas aderem”. In: DURKHEIM, Émile. **As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 37.

¹⁷⁰ JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. p. 131-132.

¹⁷¹ PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**. p. 59-60.

Refugiado estabeleceu, em seu item 52, ao dispor acerca de outras situações que possam vir a configurar perseguição e que, por sua vez, não se encontram previstas na Convenção de 1951, que,

(b) Perseguição

(...)

52. Para avaliar se outras ameaças ou ações prejudiciais podem configurar uma perseguição, é preciso analisar as circunstâncias específicas de cada caso, incluindo o elemento subjetivo a que se fez referência em parágrafos anteriores. O caráter subjetivo do temor de perseguição exige uma apreciação das opiniões e sentimentos da pessoa em questão. É também à luz de tais opiniões e sentimentos que quaisquer medidas tomadas ou previstas contra o solicitante devem ser necessariamente consideradas. Devido às variações dos perfis psicológicos dos indivíduos e às circunstâncias de cada caso, as interpretações sobre o conceito de perseguição podem variar.¹⁷²

Assim, documentos regionais de competência material local como a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA), estabelecida em 1969, que rege aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África e a Declaração de Cartagena, de 1984, acrescentaram em suas declarações, mais hipóteses para a concessão do refúgio, além das já previstas na Convenção da ONU de 1951, hipóteses essas que levaram em conta as variadas peculiaridades locais que não estavam representadas pela previsão restrita definida na Convenção de 1951.

A Convenção da Organização de Unidade Africana, ao definir o termo refugiado no Artigo I, parágrafo 1º., inovou e estendeu sua conceituação junto ao artigo I, parágrafo 2º., definindo que,

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.¹⁷³

Criada no âmbito do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos do mesmo modo fez a Declaração de Cartagena, de 1984, ao adotar como

¹⁷² ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado.**

¹⁷³ ÁFRICA. **Convenção da Organização de Unidade Africana.** Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2020.

noção de refugiado, além da definição já prevista pela Convenção da ONU de 1951, também a seguinte conceituação,

(...) 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.¹⁷⁴

Feita a análise do primeiro elemento configurador do refúgio, a perseguição, necessário se faz examinar o segundo elemento que conjuga essa espécie de migração, que é a (ii) extraterritorialidade.

Segundo este elemento/requisito, a pessoa que sofre a perseguição deve estar fora do país no qual seu direito humano está sendo violado, o que significa dizer que, se o sujeito objetiva o refúgio em determinado país, ele deve estar sob o abrigo dele para solicitar a concessão desta proteção estatal¹⁷⁵, estando fora, portanto, de seu território de origem.

No entanto, em muitos casos a efetivação da extraterritorialidade se torna um desafio. Questões como rigidez, soberania, preconceito e intolerância, são dilemas enfrentados por muitos países no enfrentamento da questão do refúgio e, diante de tal cenário, a via mais fácil se torna o fechamento das fronteiras, o que impede a entrada de estrangeiros, que, sem ter para onde ir, acabam muitas vezes em campos de refugiados, no qual ficam submetidos a um total controle e vigilância.¹⁷⁶

Apontando para a fase final de análise da proteção dos refugiados no âmbito da ONU, cabe mencionar a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, aprovada em 19 de setembro de 2016, por todos os 193 países-membros das Nações Unidas, o que se tornou bastante emblemático do ponto de vista internacional.¹⁷⁷

A elaboração da Declaração tomou por base o fato de que as mobilidades humanas forçadas, como o refúgio, têm alcançado números historicamente sem

¹⁷⁴ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaração_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2020.

¹⁷⁵ RAMOS, André de Carvalho. **60 anos de ACNUR**. p. 38-40.

¹⁷⁶ BERBERI, Marco Antonio Lima. A questão dos refugiados: poder e controle. p. 216.

¹⁷⁷ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugueses/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

precedentes a níveis mundiais nos últimos anos, o que torna necessário adotar medidas efetivas de compartilhamento de responsabilidades entre os Estados.¹⁷⁸

A Declaração atribuiu ao ACNUR o desenvolvimento do chamado Marco Integral de Resposta aos Refugiados (*CRRF*, em inglês), através do qual foi desenvolvido o Pacto Global sobre Refugiados.

Este Pacto reforça todos os direitos e responsabilidades previstas na Convenção da ONU de 1951 e inova trazendo quatro objetivos: (i) aliviar a pressão nos países que abrigam um grande número de refugiados, mediante ajuda financeira ou política de outros Estados; (ii) construir a autossuficiência dos refugiados; (iii) expandir o acesso do refugiado a soluções de outros países através do reassentamento e (iv) criar condições de apoio que permita ao refugiado regressar ao seu país de origem de forma segura e digna (repatriação voluntária), tudo isso sob o enfoque da cooperação internacional.¹⁷⁹

De acordo com Volker Turk, vice-alto comissário do ACNUR nível ONU, o Pacto Global se difere da Convenção da ONU de 1951, pois ela se concentra nos direitos dos refugiados e nas obrigações dos Estados, mas não trata da cooperação internacional em grande escala, e é isso que o Pacto Global procura resolver, compartilhando encargos e responsabilidades entre países, sendo esta uma lacuna que se buscava o enfrentamento há décadas. Apesar da sua importância, o Pacto Global sobre Refugiados não possui caráter vinculativo.¹⁸⁰

Realizadas tais considerações acerca do surgimento e organização da ONU para proteção dos refugiados - o que se realiza através do ACNUR -, bem como, após exame do instituto do refúgio e asilo e da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 2016, cabe agora passar à análise do sistema interamericano de direitos humanos sob a ótica da guarida atribuída por esse sistema regional ao refugiado, o que será feito no tópico a seguir.

¹⁷⁸ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados.**

¹⁷⁹ ONU News. **Pacto Global sobre os Refugiados:** Em que aspecto é diferente do pacto dos migrantes e como ajuda as pessoas forçadas a fugir? Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652121>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

¹⁸⁰ ONU News. **Pacto Global sobre os Refugiados.**

2.2 O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DO REFÚGIO

Além da possibilidade de se valerem da proteção fornecida pelo sistema específico do país ao qual estão submetidas no momento, as pessoas refugiadas (assim como qualquer indivíduo) também podem contar com a defesa do sistema global/universal de proteção de direitos humanos estabelecido no âmbito da Organização das Nações Unidas, ONU, sempre que houver o desrespeito à norma de Direito Internacional de Direitos Humanos que acarrete na violação de seu direito humano.¹⁸¹

Para além do sistema global de proteção fornecido pela ONU, os indivíduos em situação de refúgio também podem valer-se dos sistemas regionais de proteção, os quais complementam o sistema universal concedido pela Organização das Nações Unidas. Assim, diante da primazia da pessoa humana, os variados sistemas de proteção aos direitos humanos não são dicotômicos, mas sim complementares em si, sendo que se somam ao sistema nacional de custódia dos direitos humanos de cada país, com a finalidade precípua de efetivar, em grau máximo, os direitos fundamentais da pessoa protegida.¹⁸²

Existem três sistemas jurídicos regionais que tem por finalidade garantir às pessoas a realização de seus direitos enquanto seres humanos. São eles: o sistema europeu de direitos humanos, o sistema interamericano de direitos humanos e o sistema africano de direitos humanos. Para o fim do presente trabalho, analisar-se-á o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, adiante denominado sistema interamericano, em razão dele atribuir proteção aos direitos das pessoas presentes nos Estados que compõem o continente americano, do qual o Brasil faz parte.

A despeito da abrangência do sistema universal da ONU, o âmbito de proteção regional se mostra importante em virtude do surgimento de questões

¹⁸¹ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 198.

¹⁸² PIOVESAN, Flávia. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 53.

específicas que exigem tratamento e regulação por países que possuem maior afinidade territorial, cultural, política, social, entre outras.¹⁸³

O surgimento do sistema interamericano se deu em 1948 na IX Conferência Internacional dos Estados Americanos realizada em Bogotá, ocasião em que foi aprovada a Carta da OEA – Organização dos Estados Americanos, tendo o documento sido assinado pelos 21 países presentes na reunião, entre eles o Brasil. Na mesma ocasião, houve a criação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, que durante os vinte anos seguintes ocupou o posto do instrumento normativo regional de maior relevância, até a adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1969, o famoso Pacto de São José da Costa Rica.¹⁸⁴

A Convenção Americana de Direitos Humanos foi aprovada na Conferência de São José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969, razão pela qual é popularmente conhecida por esta nomenclatura.¹⁸⁵ Apesar de ter sido assinada nesta data, o Brasil aderiu à Convenção somente em 1992, através do Decreto Presidencial nº. 678, o qual foi promulgado no mesmo ano.¹⁸⁶

No que diz respeito aos direitos constantes na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), Fábio K. Comparato explica que o documento reproduz grande parte dos direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, da Organização das Nações Unidas,¹⁸⁷ sendo

¹⁸³ SARMENTO, George. **Direitos Humanos: liberdades públicas, ações constitucionais, recepção dos tratados internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2011.

¹⁸⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 86-87. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem foi o primeiro documento internacional a falar sobre direitos humanos. In: VERAS, Nathália Santos; SENHORAS, Elói Martins. **Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 73-74.

¹⁸⁵ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2019, p. 368.

¹⁸⁶ A competência obrigatória (interpretação ou aplicação da Convenção) da Corte Interamericana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento da Convenção, nos termos do artigo 62, se deu através do Decreto Legislativo nº. 89, de dezembro de 1998, sendo que o Decreto Presidencial nº. 4.463, publicado em 11 de novembro de 2002, por sua vez, foi responsável por promulgar em âmbito nacional o reconhecimento da competência obrigatória.

¹⁸⁷ O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi ratificado pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº. 226, de 12 de dezembro de 1991 e promulgado através do Decreto presidencial nº. 592, de 6 de julho de 1992. BRASIL. **Decreto nº. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 27 jun. 2020. Tanto o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos quanto o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, foram adotados em 16 de dezembro de 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas com o objetivo de auxiliar, de forma detalhada, a institucionalização em âmbito

que a Convenção Americana limitou a abordagem protetiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, por exemplo, somente ao artigo 26 objetivando a adesão dos Estados Unidos da América ao documento, o que conseguiu de forma exitosa.¹⁸⁸

Antes de abordar a questão dos direitos econômicos, sociais e culturais na Convenção Americana, a Carta da OEA estabeleceu previsões acerca da necessidade de os Estados respeitarem garantias como o direito à educação, o trabalho e à previdência social em artigos como o 45 e 49, respectivamente.¹⁸⁹

Ana Cláudia Santano assevera que o artigo 26 da Convenção Americana reflete importante previsão no que diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, no âmbito regional, uma vez que ele determina aos Estados-parte o comprometimento com a adoção de providências numa perspectiva interna dos países e também através de cooperação internacional, no sentido da obtenção progressiva e contínua da efetividade dos direitos decorrentes da Carta da OEA que versam sobre garantias econômicas, sociais, de educação, ciência e cultura.¹⁹⁰

Assim, tem-se que os principais diplomas normativos que compõem o sistema interamericano de direitos humanos são: a Carta da OEA de 1948, (que inaugurou o sistema), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica).

Quando examinados conjuntamente, tais diplomas normativos regionais proporcionam uma ampliação no rol de direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, motivo pelo qual, caso ocorra violação de um direito humano e, face ao caso concreto, diante de eventual conflito de normas, o artigo 29

universal, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e, por consequência, dos direitos do homem. In: COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. p. 283.

¹⁸⁸ Em razão disso, a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais no sistema interamericano veio somente em 17 de novembro de 1988 na Conferência Interamericana ocorrida em São Salvador, com a assinatura do Protocolo adicional à Convenção Americana de direitos econômicos, sociais e culturais, também conhecido como Protocolo de São Salvador. In: COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. p. 368.

¹⁸⁹ SANTANO, Ana Cláudia. Direitos sociais e desenvolvimento: uma abordagem do ativismo judicial na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 273-300, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1177. p. 277-278.

¹⁹⁰ SANTANO, Ana Cláudia. Direitos sociais e desenvolvimento: uma abordagem do ativismo judicial na Corte Interamericana de Direitos Humanos. p. 280.

da Convenção Americana prevê a aplicação da disposição que atribua maior proteção ao indivíduo cujo direito foi violado.¹⁹¹

Em específico no que se refere ao Direito dos Refugiados no âmbito do sistema interamericano, o instrumento normativo de maior relevância é a Declaração de Cartagena de 1984.

A década de 1970 na América Latina foi marcada pela eclosão de regimes ditatoriais em diversos países localizados nesta região. As instabilidades políticas e as consequentes violações de direitos experimentadas pelas pessoas, deram ensejo a um considerável fluxo de refugiados na região. Em vista deste cenário, tornou-se relevante a busca de solução para o deslocamento forçado das várias pessoas, que vinha ocorrendo naquela localidade já no início dos anos 80.¹⁹²

Com isso, em novembro de 1984 na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia, realizou-se um evento acadêmico que obteve apoio do governo colombiano, denominado “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, o qual foi organizado pela Universidade de Cartagena em parceria com o ACNUR e o Centro de Estudos do Terceiro Mundo, objetivando a eventual adoção de medidas mais adequadas à proteção dos refugiados. Do simpósio acadêmico realizado, nasceu o manuscrito que se conhece hoje como Declaração de Cartagena de 1984.¹⁹³

A Declaração de Cartagena é estruturada em quatro partes: (i) preâmbulo; (ii) apresentação da proteção regional (ocasião em que se faz referência à Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central e também às ações que

¹⁹¹ Artigo 29. Normas de interpretação. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a. permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b. limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c. excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d. excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

¹⁹² JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de O. S.; JAROCHINSKI, João Carlos Silva. O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da Declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: Direitos Humanos, Guerra e Paz**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 173-198.

¹⁹³ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de O. S.; JAROCHINSKI, João Carlos Silva. O Potencial Transformador do Refúgio. p. 366-367.

objetivam o aperfeiçoamento da proteção de direitos com base nos padrões universais); (iii) conclusões e (iv) recomendações.¹⁹⁴

Da análise do documento, nota-se que a terceira parte dele – as conclusões – revelam os pontos mais relevantes do diploma. Isso porque, unificam as disposições regionais que pregam a proteção do refugiado nas Américas, até mesmo permitindo a alteração do padrão clássico universal, se assim for necessário, para amparo real do direito de um refugiado, conforme peculiaridades locais.¹⁹⁵

Isso é o que se verifica na terceira conclusão da Declaração¹⁹⁶ - que já influenciado pela anterior extensão realizada pela Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 -, culminou em nova ampliação do conceito de refugiado previsto na Convenção da ONU de 1951, conforme brevemente mencionado no capítulo anterior. Esta foi a inovação de maior significado trazida pelo documento, pois além do evidente aumento das possibilidades de alguém ter declarada a sua condição de refugiada, a amplitude do termo clássico também reflete a evidente influência “pelo contexto de crise existente na América Central. Assim, conclui-se que o documento se relaciona diretamente com o período histórico vivido pela região à época de sua elaboração”.¹⁹⁷

Dessa maneira, enquanto na Convenção de 1951 foi, inicialmente¹⁹⁸, abarcado o conceito de refugiado como o indivíduo que se encontrava fora de seu país de origem ou no qual tinha residência habitual, que não poderia, ou não queria, valer-se da proteção estatal por fundado temor ensejado por sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, considerando somente os eventos

¹⁹⁴ 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**, Brasília, ano XXII, n. 43, p. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014. p. 19.

¹⁹⁵ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. p. 19.

¹⁹⁶ **Terceira** - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

¹⁹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. p. 19-20.

¹⁹⁸ Até a revisão promovida pelo Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados que derrubou a reserva geográfica e temporal estabelecida inicialmente pela Convenção de 1951.

ocorridos na Europa e somente antes de 1951, é razoável que esta definição tenha também levado em conta o período histórico e o ambiente em que foi criada. De outra monta, a Declaração de Cartagena, partiu de um pressuposto já construído e inovou para abarcar, entre outros, a violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.¹⁹⁹

Assim, a dimensão trazida pela Declaração de Cartagena reflete uma dinamicidade presente no instituto do refúgio, que torna necessário que até mesmo sua conceituação passe por revisitações ao longo do tempo, para “atender com melhor precisão às demandas do período vivido” pela sociedade.²⁰⁰

O reconhecimento da inovação da conceituação trazida pela declaração é inegável. A despeito disso, sua interpretação e aplicação devem ser feitas em conjunto com os critérios clássicos e universais estabelecidos pela Convenção da ONU de 1951 e, posteriormente, pelo Protocolo de 1967²⁰¹, conforme prevê a própria conclusão terceira da Declaração quando menciona que “a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também (...)”.²⁰²

É importante destacar, também, que não há uma delimitação legal que imponha limites à amplitude do termo “grave e generalizada violação de direitos humanos”, sendo que, na prática, sua aplicação se dá em casos de guerra civil ou em países cuja proteção nacional mostra-se incapaz de garantir os mínimos direitos dos indivíduos que lá habitam.²⁰³

Outrossim, a declaração mostrou-se relevante, pois somou aos fatores individuais ensejadores do deslocamento do refugiado, (raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social) um fator coletivo: a grave e generalizada violação de direitos humanos. Logo, bastando a identificação deste fator coletivo, que é a grave e

¹⁹⁹ REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Proteção dos Refugiados na Declaração de Cartagena de 1984: Uma análise a partir do caso dos haitianos no Brasil. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Campina Grande, v. 4, n. 1, p. 30-45, 2013, p. 33.

²⁰⁰ REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Proteção dos Refugiados na Declaração de Cartagena de 1984. p. 33.

²⁰¹ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. p. 20.

²⁰² ACNUR. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaraao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

²⁰³ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S. O Direito Internacional dos Refugiados e seu Contexto Atual na América Latina. In: ROSA, Renata de Melo; AVILA, Carlos Federico Domínguez (Orgs.). **América Latina no Labirinto Global**: Economia, Política e Segurança. Brasília: CRV, p. 353-369/2012, p. 366.

generalizada violação de um direito, bem como, não estando presentes as cláusulas de exclusão para o reconhecimento da condição/*status* de refugiado, é possível declarar ao solicitante de refúgio o seu direito.²⁰⁴

Assim, nas palavras de Liliana Lyra Jubilut e André de Lima Madureira:

Com efeito, a situação objetiva do país de origem também é relevante por ocasião do temor individual de perseguição. Em outras palavras, ao se examinar o temor individual de perseguição (...) analisa-se também a realidade objetiva do país de origem a fim de se conferir credibilidade às declarações do solicitante de refúgio. Todavia, no caso da grave e generalizada violação de direitos humanos, o exame da situação objetiva do país de origem é por si só elemento caracterizador da condição de refugiado. Desse modo, qualquer indivíduo proveniente daquele país deverá ser reconhecido como refugiado, desde que não se enquadre nas cláusulas de exclusão.²⁰⁵

Assim, a Declaração de Cartagena estabeleceu a dispensa do fundado temor de perseguição como requisito para reconhecimento da condição de refugiado, apresentando o que pode ser considerado como um “novo padrão regional” de análise, pautado no exame da situação objetiva do país de origem do refugiado para verificação da ocorrência de grave e generalizada violação de direitos.²⁰⁶

Logo, nota-se que o documento estabeleceu um marco regional importante, tornando-se um verdadeiro guia na proteção internacional e humanitária dos refugiados na América Latina, tornando possível o reconhecimento de pessoas sob o *status* de refugiado, que anteriormente à existência deste documento, não se enquadravam na definição clássica de refugiado. É o chamado “espírito de Cartagena”.²⁰⁷

A cada dez anos, a Declaração de Cartagena passa por processos revisionais com o objetivo de manter atualizadas as discussões acerca da proteção dos refugiados e deslocamentos forçados na região, o que resulta em novos documentos protetivos. O primeiro deles, de 1994, foi a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. Na sequência foi elaborado o Plano de Ação do México para

²⁰⁴ BARICHELLO, Stefania Eugenia. A evolução dos instrumentos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América latina: da Convenção de 1951 ao plano de ação do México. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 33-51, jan./jun. 2012, p. 37.

²⁰⁵ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. p. 20.

²⁰⁶ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de O. S.; JAROCHINSKI, João Carlos Silva. O Potencial Transformador do Refúgio. p. 185.

²⁰⁷ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. p. 21-22.

Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, em 2004, documento conhecido como Plano de Ação do México. O último e mais recente documento revisional é a Declaração e Plano de Ação do Brasil, elaborado no marco de 30 anos da Declaração de Cartagena de 2014.²⁰⁸

Na última revisão realizada, em 2014, em Brasília, os países envolvidos reforçaram valores como solidariedade, tolerância, respeito ao próximo e multiculturalismo, que devem ser vistos como pilares do Direito dos Refugiados. Tais revisões demonstram que, além de se empreender esforços para efetivar o direito dos refugiados, seja em âmbito regional ou universal, a comunidade internacional deve também se debruçar na compreensão das causas do refúgio, pois é na resolução da causa que se acalmará o fluxo.²⁰⁹

Antes de adentrar à análise jurisprudencial de alguns casos envolvendo estrangeiros no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cumpre dissertar sobre a organização deste sistema de proteção regional dos direitos humanos.

Conforme mencionado anteriormente, com o surgimento da Organização dos Estados Americanos, que se deu pela Carta da OEA, surgiu na sequência, a Convenção Americana de Direitos Humanos em 1969. A Convenção é dividida em três partes. A primeira delas estipula os deveres dos Estados, os direitos protegidos e deveres das pessoas. A segunda parte estipula meios de proteção aos direitos elencados na primeira parte. E a terceira trata das disposições gerais e transitórias.

Quanto aos meios de proteção contidos na parte II, a Convenção Americana prevê (no artigo 33) a existência de dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, responsáveis por deliberar acerca dos assuntos relacionados ao cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-parte.

No que diz respeito à Convenção Americana de Direitos Humanos e a criação da Comissão e da Corte Interamericana, cabe esclarecer que ela só se aplica aos Estados-parte que a internalizaram em seu ordenamento jurídico interno, como é o caso do Brasil, por exemplo. Nem todos os Estados membros da OEA aderiram aos termos da Convenção Americana de Direitos Humanos e, ao assim decidirem

²⁰⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. p. 23.

²⁰⁹ PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O Instituto do Refúgio no Brasil. p. 53.

(pautados em sua soberania), continuam a se submeter somente aos termos da proteção da Carta da OEA. Logo, coexistem de forma harmônica no sistema interamericano, o sistema de proteção da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e o sistema de proteção da Organização dos Estados Americanos (OEA) para os países que não ratificaram a Convenção.²¹⁰

Dando continuidade aos órgãos competentes criados para proteger os direitos elencados na primeira parte da Convenção Americana de 1969, adiante denominará a Comissão Interamericana de Direitos Humanos de Comissão Interamericana ou CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos de Corte Interamericana ou CoIDH.

Quanto às funções destes órgãos, tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana podem deliberar sobre queixas e petições individuais relacionadas a violações de direitos humanos, assim como aplicar medidas de proteção imediatas quando houver suspeita de risco de dano irreparável envolvido no caso.²¹¹

Sobre as atribuições de ambos os órgãos do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, assim elucida Ana Cláudia Santano,

A CIDH também é responsável por diferentes processos de monitoramento de direitos e promoção de atividades de fomento, enquanto a CorteIDH pode emitir opiniões consultivas sobre temas relacionados com a interpretação dos instrumentos interamericanos de direitos humanos, tanto por solicitação da OEA como de um Estado membro. Além de organizar visitas aos países e receber denúncias e petições, a CIDH também se encarrega de estudos temáticos em pontos específicos. Publica relatórios e estudos, solicita a adoção de medidas preventivas para a proteção de indivíduos em situação de risco e elabora muitos dossiês mais aprofundados para monitorar certos direitos humanos individuais ou coletivos no hemisfério. Por outro lado, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é o órgão judicial do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Suas atribuições são mais limitadas que as da Comissão, porque a Corte IDH só pode decidir casos previamente analisados pela CIDH em relação aos Estados membros da OEA que tenham expressamente aceito sua jurisdição. Dessa forma, somente os Estados membros e a própria CIDH podem apresentar casos perante a Corte Interamericana.²¹²

²¹⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. p. 86. O Brasil internalizou tanto a Carta da OEA, sendo um dos países presentes na reunião de inauguração do sistema interamericano, quanto a Convenção Americana de 1969. O país possui o hábito de internalizar documentos internacionais que tratem de direitos humanos.

²¹¹ SANTANO, Ana Claudia. Derechos humanos para el desarrollo de una sociedad realmente globalizada. **Opinión Jurídica**, Medellín, 19 (38), p. 39-57, enero-junio/2020, p. 47.

²¹² Citação original: “La CIDH también se hace cargo de distintos procesos de monitoreo de derechos y de promoción de actividades de fomento, mientras que la Corte IDH puede emitir opiniones consultivas sobre temas que se relacionan con la interpretación de los instrumentos interamericanos de derechos humanos tanto por solicitud de la OEA como de un Estado miembro. Además de organizar visitas a los países y de recibir quejas y peticiones, la CIDH también se encarga de estudios temáticos en puntos específicos. Publica informes y estudios, solicita la adopción de medidas de precaución para

Nota-se, então, que a Comissão Interamericana possui função mais abrangente que a Corte Interamericana, a qual representa o órgão judicial do sistema interamericano, analisando somente casos que já passaram pela CIDH e tendo, portanto, competência mais restrita.

Assim, todos os casos são apreciados, inicialmente, pela Comissão que realiza um juízo de admissibilidade sobre o caso na tentativa de solucioná-lo antes que ele adentre à esfera judicial. Enquanto a denúncia está na Comissão, as partes são ouvidas para esclarecimento acerca dos fatos. Na sequência, a Comissão elabora uma decisão com recomendações a serem tomadas pelo país violador, se realmente restar verificada violação de direitos humanos. Se as recomendações determinadas pela Comissão forem descumpridas, o caso seguirá para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual realizará o julgamento da denúncia ou queixa.²¹³

A Comissão Interamericana não é um órgão judicial e as decisões que emana, apesar da importância de serem cumpridas até mesmo para que se evite que a denúncia ou queixa prossiga junto à Corte, não são vinculantes.

Quanto a legitimidade ativa para propor denúncias ou queixas de violações de direitos junto à Comissão Interamericana, esta é de que qualquer pessoa ou grupo de pessoas, assim como de organizações não governamentais reconhecidas por qualquer um dos Estados-membros da OEA (artigo 44, Convenção).

Já a legitimidade ativa para submeter casos à decisão da Corte Interamericana é somente dos Estados-parte e da Comissão Interamericana (artigo 61, Convenção). Uma vez que o caso esteja sob a jurisdição da Corte, ela interpretará e aplicará a Convenção Americana de 1969 ou a Declaração Americana de 1948, a depender de quem for o Estado violador.²¹⁴

la protección de individuos en riesgo y elabora muchos dosieres con mayor profundización para monitorear determinados derechos humanos individuales o comunitarios en el hemisfério. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano judicial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Sus potestades son más limitadas que las de la Comisión porque la Corte IDH únicamente puede decidir casos previamente analizados por la CIDH en relación con los Estados miembros de la OEA que expresamente hayan aceptado su jurisdicción. De esta manera, solamente los Estados miembros y la propia CIDH pueden presentar casos ante la Corte IDH". In: SANTANO, Ana Claudia. Derechos humanos para el desarrollo de una sociedad realmente globalizada. p. 48.

²¹³ VERAS, Nathália Santos; SENHORAS, Elói Martins. **Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 98.

²¹⁴ VERAS, Nathália Santos; SENHORAS, Elói Martins. **Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 98.

Para Helisane Mahlke, quanto à matéria do refúgio, o papel de análise da Corte Interamericana se inicia, precipuamente, pelo artigo 22, §1º e §7º da Convenção Americana de 1969²¹⁵, tendo em vista que tais disposições, em âmbito regional, asseguram acerca do direito ao asilo (aqui colocado em sentido amplo: refúgio e asilo). Além disso, a análise inicial da Corte deve se pautar também no §8º²¹⁶ do mesmo artigo, que assegura o princípio do *non refoulement*, reforçando a previsão feita pela Convenção da ONU de 1951 em seu artigo 33.²¹⁷

Assim, pode-se afirmar que a jurisprudência, tanto da Comissão quanto da Corte Interamericana de Direitos Humanos, causa influências na adoção de políticas pelos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos. Contudo, é pelo cumprimento ou não das Sentenças emanadas por estes órgãos da OEA, que realmente se avalia a alteração comportamental de determinado país, no sentido da adoção de novas – e mais adequadas – políticas públicas, e da intenção de real mudança em prol de melhorias no âmbito interno do país.²¹⁸

2.3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

No que se refere à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de violação de direitos ao estrangeiro, é importante destacar que o número de casos é maior do que a que aqui se apresentará. Não serão tratados os casos em sua totalidade porque, embora passem pela questão do estrangeiro, eles se referem a outros direitos diretamente violados, atraindo a temática do refúgio e migração por via transversa, sendo este, portanto, o motivo do recorte realizado.

²¹⁵ **Artigo 22. Direito de circulação e de residência.** 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais. 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.

²¹⁶ 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.

²¹⁷ MAHLKE, Helisane. **A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre Refúgio e sua Repercussão sobre o Sistema de Proteção aos Refugiados no Brasil.** Disponível em:

<https://www.academia.edu/28251118/_A_Jurisprud%C3%Aancia_da_Corte_Interamericana_de_Direitos_Humanos_sobre_Ref%C3%BAgio_e_sua_Repercuss%C3%A3o_sobre_o_Sistema_de_Prote%C3%A7%C3%A3o_aos_Refugiados_no_Brasil_>. Acesso em: 01 ago. 2020. p. 8.

²¹⁸ VERAS, Nathália Santos; SENHORAS, Elói Martins. **Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.** p. 99-100.

O primeiro caso é o da Família Pacheco Tineo x Bolívia. Este é um dos mais emblemáticos no que diz respeito à violação de direitos em escala internacional, sendo o primeiro caso a tratar especificamente de refúgio no âmbito da CoIDH.

O caso foi representado por Roberto Tadeu Vaz Curvo e Gustavo Zapata Baez e trata-se da deportação de família que havia renunciado ao *status* de refugiado anteriormente concedido pelo Estado boliviano.²¹⁹

Entre as violações alegadas estão o artigo 1º (dever de respeitar os direitos), 5º (integridade pessoal), 8º (garantias judiciais), 9º (princípio da legalidade), 17 (proteção da família), 19 (direitos da criança), 22 (circulação e residência) e 25 (proteção judicial), todos da Convenção Americana de Direitos Humanos. Foram reconhecidos como violados os artigos 1º, 5º, 8º, 17, 19, 22 e 25.²²⁰

Trata-se de família Peruana que teve que abandonar seu país de origem em razão da perseguição sofrida pelo governo peruano, que acusou injustamente o Sr. Rinaldo Juan Pacheco Osco de práticas de Terrorismo. Com isso, a família se refugiou legalmente na Bolívia em 1996. No entanto, passaram a sofrer violações de direitos durante o período que estiveram lá refugiados e, sob pressão, “aceitaram” ser repatriados voluntariamente. Apesar disso, não chegaram a se repatriar no Peru, solicitando refúgio ao Chile que os acolheu sob *status* de refugiados em 1998.²²¹

Três anos depois, em 2001, a família entrou novamente na Bolívia e diante do Serviço Nacional de Migração, tiveram seus documentos retidos por alegada irregularidade, sendo que a Sra. Fredesvinda Tineo Godos, que representava a “mulher da família”, foi detida por terrorismo. Desta vez, a Bolívia não reconheceu a família como refugiados e os encaminhou novamente ao Peru, país de origem e no qual seus direitos estavam sendo violados, descumprindo gravemente o princípio da não-devolução.²²²

²¹⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional**: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. SILVA, Monique Jeane Barbosa da; GNOATTO, Jennifer de Lara (Colab.). Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 688.

²²⁰ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional**: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. p. 688.

²²¹ CoIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **CASO FAMILIA PACHECO TINEO VS. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. SENTENCIA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2013. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No 272.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

²²² CoIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **CASO FAMILIA PACHECO TINEO VS. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. SENTENCIA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2013. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No 272.**

Após realizar o exame de admissibilidade do caso, a Comissão Interamericana concluiu que a Bolívia violou diversos direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, tais como: garantias de acesso à justiça (art. 8); violação do direito à proteção judicial (art. 25); direito de solicitar asilo/refúgio (art. 22, §7º); preservação da integridade física e mental (art. 5, §1º); não observação do dever de proteção às crianças (art. 19) e da família (art. 17).

Ao se manifestar, a Bolívia alegou: (i) não ter descumprido a Convenção Americana de Direitos Humanos, pois a família Pacheco Tineo havia sido “voluntariamente” repatriada ao Peru três anos antes, caso em que o Estado não mais teria obrigação de prestar cuidados sobre eles, nos termos do artigo 1, §1º, C da Convenção da ONU de 1951; (ii) não ter sido cientificado pela família Pacheco Tineo acerca de que foram reconhecidos como refugiados pelo Chile, além de que não apresentaram provas suficientes para deferimento na nova solicitação de refúgio à Bolívia; (iii) que a Sra. Fredesvinda Tineo havia sido liberada mediante Habeas Corpus.²²³

Ao proferir a Sentença, a Corte Interamericana seguiu as recomendações adotadas pela Comissão Interamericana e condenou o Estado da Bolívia, entre outras violações, pela inobservância ao artigo 22, §§7 e 8 da Convenção Americana, que prevê o reconhecimento do *status* de refugiado e pelo tratamento dispensado aos solicitantes de refúgio, fazendo, também referência às disposições universais previstas na Convenção da ONU de 1951.²²⁴

No que se refere à alegada pressão na assinatura dos documentos para repatriação voluntária ao Peru, a Corte Interamericana foi omissa na avaliação se realmente tratava-se de ato voluntário ou forçado por autoridades bolivianas.

Outra importante oportunidade perdida pela Corte foi quanto à possibilidade de estabelecer um precedente no que diz respeito ao “direito” subjetivo ao asilo (aqui no sentido estrito) e se de fato ele é um direito do indivíduo ou se continua à cargo do Estado a sua definição constitutiva.²²⁵

²²³ MAHLKE, Helisane. **A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre Refúgio e sua Repercussão sobre o Sistema de Proteção aos Refugiados no Brasil.** p. 14-15.

²²⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais.** p. 689.

²²⁵ MAHLKE, Helisane. **A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre Refúgio e sua Repercussão sobre o Sistema de Proteção aos Refugiados no Brasil.** p. 17.

Através da Resolução publicada em 17 de abril de 2015, a Corte Interamericana concluiu e arquivou o caso da Família Pacheco Tineo x Bolívia, em razão de o país ter cumprido todas as reparações determinadas na Sentença.

No Caso Vélez Loor x Panamá, investigou-se a detenção do equatoriano Jesús Tranquilino Vélez Loor, pelas más condições no centro de detenção e falta do cumprimento do devido processo legal. A representação foi apresentada pelo Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).²²⁶

Entre as violações alegadas estão o artigo 1º (dever de respeitar os direitos), artigo 2º (dever de adotar disposições de direito interno), artigo 5º (integridade pessoal), artigo 7º (liberdade pessoal), artigo 8º (garantias judiciais) e artigo 25 (proteção judicial), todos da Convenção Americana de Direitos Humanos. Entre as violações reconhecidas na Sentença, estão todos os artigos alegados mais o princípio da legalidade (artigo 9) que, segundo ressaltou a decisão da Corte, deveriam estar na atuação de todos os órgãos internos dos Estados-membro.²²⁷

Jesús Tranquilino Vélez Loor teria ingressado irregularmente no Panamá e não teve tempo de regularizar sua situação, pois pouco após sua entrada no país, foi preso e processado por delitos relacionados à irregularidade, sem que fossem respeitadas suas garantias legais de defesa.²²⁸

Vélez Loor não foi ouvido, não lhe foi fornecido advogado e ele não teve contato com seu consulado, o que impossibilitou por completo as investigações das denúncias de tortura que havia feito. Durante os 10 meses de detenção, Jesús passou por problemas do sistema penitenciário do país como superlotação, tortura e até mesmo privação de acesso ao consumo de água.²²⁹

A Corte Interamericana de Direitos Humanos concluiu em sua decisão que o Panamá violou direitos à integridade física, à liberdade e às garantias judiciais de Jesús Vélez Loor, principalmente pela omissão na investigação das alegações de tortura. A Sentença da Corte apontou também como medidas preventivas: (i) a

²²⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional**: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. p. 683.

²²⁷ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional**: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. p. 683-684.

²²⁸ CoIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ. SENTENCIA DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2010. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas). Serie C No. 218.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

²²⁹ VERAS, Nathália Santos; SENHORAS, Elói Martins. **Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. p. 102.

necessidade de estabelecimento separado para manter pessoas presas em razão da entrada irregular no país, em local diverso do qual se aprisionam as pessoas condenadas por delitos penais; (ii) a necessidade de adequação dos estabelecimentos penais para fornecimento de uma vida digna ao detento e (iii) a capacitação de funcionários. Além disso, o Panamá foi condenado ao fornecimento de tratamento médico e psicológico à Vélez Loor, além de investigar as denúncias de tortura em caráter emergencial e promover a punição dos responsáveis.²³⁰

O país também teve de adequar sua legislação migratória às disposições da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e da Convenção Interamericana Para Prevenir e Sancionar contra a Tortura e, mesmo que o Estado tenha reconhecido apenas parcialmente o cometimento das violações aos direitos humanos de Jesús Tranquilino Vélez Loor, ele aprovou o Decreto de Gabinete nº. 2 em 14 de fevereiro de 2012, no qual reconheceu a Sentença proferida pela Corte e suas determinações, bem como, estabeleceu disposições para o cumprimento das obrigações impostas.²³¹

O último caso que será trabalhado é o Caso Nadege Dorzema e outros x República Dominicana, que se refere à responsabilidade do Estado Dominicano pela morte e dano à integridade física de migrantes haitianos por agentes públicos e pela desídia na investigação dos fatos na jurisdição domiciliar.²³²

O caso foi representado pelo Grupo de Apoio aos Repatriados e Refugiados e pelo Centro Cultural Dominicano-Haitiano e Clínica Internacional de Defesa dos Direitos Humanos da Universidade de Québec em Montréal.

Entre as violações alegadas estão o artigo 1º (dever de respeitar os direitos), 3º (reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (direito à vida), 5º (integridade pessoal), 7º (liberdade pessoal), 8º (garantias judiciais), 22 (circulação e residência) e 25 (proteção judicial), todos da Convenção Americana. De todas as violações alegadas, não foi reconhecida apenas a do artigo 3º. Ainda, em sentença houve reconhecimento da violação ao artigo 24 da Convenção, o qual estabelece a igualdade de todos perante a lei.

²³⁰ CoIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ. SENTENCIA DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2010. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas). Serie C No. 218.**

²³¹ CORTEZ, Laura Maria Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. A tutela dos direitos humanos dos migrantes pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Cadernos de Direito Actual**, Natal, n. 8, p. 439-452 (2017), p. 448.

²³² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional**: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. p. 685.

Esta situação ocorreu em 18 de junho de 2000 e diz respeito a atuação pautada em excesso de poder e violência de militares dominicanos ao abordarem um caminhão que fazia o transporte de haitianos irregulares na República Dominicana.

Os militares solicitaram ao motorista do caminhão que parasse, ordem que não foi atendida, motivo que deu ensejo a uma perseguição seguida de diversos disparos de arma de fogo contra o caminhão, que acabou capotando e levando quatro haitianos e um dominicano à morte.²³³

Ainda após o capotamento do veículo, os militares continuaram a atirar contra os haitianos, matando dois deles com disparos nas costas. Todos os que morreram foram enterrados em covas comuns, sem qualquer identificação. Os que sobreviveram foram levados a hospitais locais sem terem qualquer tipo de atenção humanizada, havendo relatos de que foram obrigados a pagar propina para que não fossem deportados. Os militares, por sua vez, foram absolvidos junto ao Tribunal Militar local.²³⁴

Ao se manifestar junto à Comissão Interamericana, a República Dominicana alegou que não houve intenção dos militares em causar as mortes, pois eles estavam seguindo uma ocorrência de tráfico de entorpecentes e desconheciam o transporte irregular de estrangeiros, já que o caminhão estava coberto por uma lona, impossibilitando a visibilidade de pessoas dentro da parte de cargas do veículo.²³⁵

A Corte Interamericana estabeleceu um importante precedente, entendendo que a ação dos militares foi resultado de discriminação contra os haitianos e aprofundou a questão, afirmando que há no país uma discriminação estrutural contra eles que revela um padrão de intolerância institucionalizada. Ainda, a Corte ressaltou o despreparo dos agentes governamentais tanto na abordagem da ocorrência, quanto na investigação do caso que resultou na absolvição dos militares.²³⁶

Na Sentença, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou a República Dominicana a realizar um pedido público de desculpas às vítimas, a

²³³ CoIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **CASO NADEGE DORZEMA Y OTROS VS. REPÚBLICA DOMINICANA. SENTENCIA DE 24 DE OCTUBRE DE 2012. (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 251.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

²³⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais.** p. 685.

²³⁵ CoIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **CASO NADEGE DORZEMA Y OTROS VS. REPÚBLICA DOMINICANA. SENTENCIA DE 24 DE OCTUBRE DE 2012. (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 251.**

²³⁶ CORTEZ, Laura Maria Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. A tutela dos direitos humanos dos migrantes pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. p. 449.

localizar e repatriar os corpos dos haitianos, a capacitar os agentes do governo contra o uso excessivo da força, a respeito da não discriminação e igualdade, sobretudo quanto a estrangeiros. Ainda, a Sentença determinou a realização de uma campanha nos meios de comunicação do país disseminando o respeito aos direitos dos estrangeiros, regulares ou não.²³⁷

A análise da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos no que se refere ao refugiado/estrangeiro, permite afirmar que o órgão trata com firmeza e seriedade as importantes questões que lhe são colocadas, sobretudo sob o viés da impossibilidade de se criminalizar a irregularidade do estrangeiro.

Contudo, casos como o da Família Pacheco Tineo evidenciam a omissão da Corte em analisar questões centrais sobre o refúgio, oportunidade em que poderia estabelecer posição regional de vanguarda sobre tal.

Neste sentido,

Enquanto as instâncias internacionais continuarem evitando assumir seu papel no reconhecimento do direito ao refúgio elas estarão imiscuindo-se do seu papel na proteção aos direitos humanos. Entende-se que, diante dos pontos levantados, a jurisprudência da Corte trouxe avanços neste caso, contudo perdeu importante oportunidade para afirmar o Direito Internacional dos Refugiados de acordo com sua verdadeira essência universal.²³⁸

O Brasil, por sua vez, como país integrante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos deve observar tais casos e utilizá-los como paradigmas de interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos e dos outros documentos internacionais que orbitam nesse sistema e atribuem proteção ao refugiado, buscando otimizar a atuação nacional em prol desse público, para que a interpretação dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados não seja subjugada à interesses estatais e fique, assim, à margem de aplicação prática.

²³⁷ Cabe ressaltar que a primeira condenação da República Dominicana na Corte Interamericana também envolveu estrangeira e haitianos. Trata-se do caso Irmãs Bosico que tiveram negado o pedido de registro de nascimento junto à República Dominicana, sob fundamento de que eram filhas de pai imigrante haitiano. A mãe das meninas era dominicana. Apesar de terem nascido em território dominicano e o país adotar o critério *ius soli*, elas foram mantidas como apátridas. VERAS, Nathália Santos; SENHORAS, Elói Martins. **Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. p. 106.

²³⁸ MAHLKE, Helisane. **A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre Refúgio e sua Repercussão sobre o Sistema de Proteção aos Refugiados no Brasil**. p. 17.

3 A PROTEÇÃO DO REFUGIADO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

O capítulo que conclui a pesquisa proposta neste estudo foca sua análise na proteção do refugiado no ordenamento jurídico brasileiro e, assim fazendo, pretende, ao final, responder as reflexões levantadas no início do trabalho.

Assim, serão analisadas a lei 9.474/1997, a lei brasileira de refúgio, que adotou no direito interno o conceito clássico de refugiado construído pela Convenção da ONU de 1951 e seu Protocolo adicional de 1967, além da adoção ampliada da conceituação realizada no âmbito do sistema interamericano pela Declaração de Cartagena de 1984.

Na sequência, analisar-se-á a lei 13.445/2017, a lei de migração e alguns vetos que a atingiram. Esta lei revogou a lei 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro, que não se compatibilizava com os preceitos democráticos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pois era fruto do regime militar vivido no Brasil e, por assim ser, contrário a regra da igualdade entre brasileiros e estrangeiros prevista na carta constitucional.

Importante o exame da legislação migratória brasileira para verificar se, de fato, houve avanços significativos no modo como se vê o atual fluxo de estrangeiros que aqui aporta.

3.1 LEI Nº. 9.474/1997 E A PROTEÇÃO DO REFUGIADO

Conforme mencionado nos capítulos anteriores deste trabalho, o Brasil internalizou a Convenção da ONU de 1951 através da Lei nº. 9.474/1997, a lei brasileira de refúgio.

A entrada em vigor desta lei realizou um verdadeiro marco no Brasil no que se refere ao comprometimento do país com a temática dos refugiados, tratando-se de lei que dialoga com os principais documentos internacionais que dispõe sobre o direito dos refugiados. Assim sendo, seus regulamentos devem ser lidos de forma harmônica com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, em âmbito global, e com a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, em âmbito regional.²³⁹

²³⁹ ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A LEI Nº. 9.474/97 E A DEFINIÇÃO AMPLIADA DE REFUGIADO: BREVES CONSIDERAÇÕES.** Disponível em:

A lei brasileira de refúgio divide-se em oito títulos: I – Dos aspectos caracterizadores do refúgio; II – Do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; III – Do Conare - Comitê Nacional para Refugiados, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, à quem é direcionada as solicitações de refúgio; IV – Do processo de refúgio; V – Dos efeitos do Estatuto de Refugiados sobre a extradição e a expulsão; VI – Da cessação e da perda da condição de refugiado; VII – Das soluções duráveis; VIII – Das disposições finais.²⁴⁰

Para dar continuidade à reflexão pretendida neste ponto do trabalho - tutela jurídica dos refugiados no plano nacional – é necessário, então, dissertar a respeito dos pontos de maior relevância da referida legislação.

Os aspectos caracterizadores do refúgio delimitam sua análise ao “conceito, extensão e exclusão” do refúgio e do refugiado, sendo que a lei estabelece, já em seu artigo 1º e incisos, a conceituação de quem é o refugiado. Assim,

SEÇÃO I Do Conceito

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.²⁴¹

A análise do inciso I permite notar que a definição ali constante é a importada da Convenção da ONU de 1951. Essa noção determina a necessidade de comprovação de um dos elementos do refúgio para que sua solicitação seja deferida, qual seja: o “fundado temor de perseguição” ou a efetiva perseguição.

Logo, assim que chegam ao Brasil, os futuros refugiados passam pela autoridade migratória representada pela Polícia Federal e ali verbalizam seu interesse em solicitar refúgio junto ao território brasileiro. A comprovação da perseguição, ou de

<revistas.usp.br%2Ffrdusp%2Farticle%2FviewFile%2F67475%2F70085&usg=AOvVaw0C0IsO3INGBsmcJzQZVExI>. Acesso em: 4 ago. 2020. p. 374.

²⁴⁰ BRASIL. Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997.

²⁴¹ BRASIL. Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997.

seu fundado temor, não será feita neste momento, mas sim posteriormente quando derem entrada à solicitação junto ao CONARE, que então deliberará a respeito dos pedidos que lhe forem encaminhados.²⁴²

O Decreto nº. 9.277/2018 dispõe sobre como se dará a identificação do solicitante de refúgio em solo nacional. Assim, após passar pela Polícia Federal (autoridade migratória) e receber a solicitação de refúgio, será emitido um protocolo em favor do solicitante, a partir do qual a Polícia Federal lhe fornecerá, de forma gratuita e provisória, o chamado Registro Nacional Migratório, que nada mais é do que o “registro geral” do estrangeiro no Brasil.²⁴³

Este documento provisório do Registro Nacional Migratório permite que o refugiado tenha acesso a serviços públicos como educação, saúde e previdência social, além de poder emitir CPF, expedir Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS e solicitar a abertura de conta bancária em instituição financeira integrante do sistema financeiro nacional, até que seu pedido de refúgio seja analisado de forma definitiva pelo CONARE.²⁴⁴

Retornando à definição de refugiado contida na Lei Brasileira de Refúgio, e passando à análise do inciso II, percebe-se que o legislador ao mencionar a questão da nacionalidade, se refere à pessoa do apátrida que, pelas mesmas razões do refúgio (raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas), foi forçado a deixar seu país de origem ou residência habitual.²⁴⁵

O inciso II do artigo 1º é o reflexo da internalização do Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados que, como visto anteriormente, derrubou as reservas geográfica e temporal previstas na Convenção da ONU de 1951 e permitiu que se encaixem como refugiadas também as pessoas desprovidas de nacionalidade.

O inciso III, por sua vez, representa a importação da extensão do conceito de refugiado elaborado em âmbito regional pela Declaração de Cartagena de 1984. A partir do “espírito de Cartagena” interiorizado no inciso III do artigo 1º, que impõe uma

²⁴² CARNEIRO, Wellington Pereira. O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1 (1) da lei 9.474/97. In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 95-96.

²⁴³ BRASIL. **Decreto nº. 9.277, de 5 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm>. Acesso em: 4 ago. 2020.

²⁴⁴ BRASIL. **Decreto nº. 9.277, de 5 de fevereiro de 2018**.

²⁴⁵ CARNEIRO, Wellington Pereira. O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1 (1) da lei 9.474/97. p. 99.

visão humanizada e direcionada à maior efetivação dos direitos humanos, é que o Brasil vem flexibilizando a entrada de venezuelanos que estão sofrendo “grave e generalizada violação” de seus direitos em razão da situação política e social visualizada no país vizinho.²⁴⁶

A interpretação do artigo 1º da lei 9.474/97 permite afirmar que, no plano normativo, o Brasil certamente reforça os “compromissos constitucionais com a cidadania, com a dignidade da pessoa humana, bem como com a prevalência dos direitos humanos, possibilitando o acolhimento humanitário de um maior número de pessoas”.²⁴⁷

O considerável fluxo de haitianos que saiu de seu país a partir de 2010 em razão do terremoto que atingiu e devastou o Haiti, fez com que muitos deles buscassem refúgio no Brasil, ingressando no território brasileiro, em sua maioria, de forma ilegal. A situação vivida por eles e o motivo ensejador de seu deslocamento, fez pensar que se enquadrariam na hipótese do inciso III da Lei Brasileira de Refúgio, contudo, as solicitações foram negadas pelo CONARE diante do crescente considerável de haitianos ingressando no Brasil.²⁴⁸

Com isso, as solicitações de refúgio dos haitianos foram encaminhadas ao CNIg – Conselho Nacional de Imigração, que editou a Resolução Normativa nº. 97/2012, por meio da qual foi concedido visto humanitário para pessoas provenientes do Haiti.²⁴⁹ Criou-se, então, um meio de proteção complementar através da resolução, tendo em vista que a devolução dos haitianos ao país de origem, implicaria em descumprimento ao *non-refoulement*.

Neste sentido elucida Gabriel Gualano de Godoy,

No caso dos haitianos no Brasil, a solução de encaminhar os pedidos de refúgio ao CNIg para concessão de visto por razões humanitárias é exemplo de resposta complementar de proteção, permitindo regularizar a permanência de pessoas que não são formalmente reconhecidas como refugiados e cujo retorno seria, no entanto, contrário às obrigações gerais de *non-refoulement*

²⁴⁶ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

²⁴⁷ CARNEIRO, Wellington Pereira. O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1 (1) da lei 9.474/97. p. 99.

²⁴⁸ REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Proteção dos Refugiados na Declaração de Cartagena de 1984: Uma análise a partir do caso dos haitianos no Brasil. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Campina Grande, v. 4, n. 1, p. 30-45, 2013. p. 34.

²⁴⁹ PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O Instituto do Refúgio no Brasil. p. 49-50.

e direitos humanos contidas nos tratados internacionais dos quais o Estado é parte.²⁵⁰

Nota-se a correta atuação do CNIG ao estabelecer a proteção complementar aos haitianos mediante visto humanitário (que atualmente tem previsão na Lei nº. 13.445/17), sendo esta uma solução válida. Contudo, fica o questionamento do real motivo pelo qual não se concedeu a eles o direito ao refúgio pelo inciso III da lei 9.474/97. Neste sentido explica Piovesan e Pamplona,

Ora, a total incapacidade do Estado haitiano garantir as mínimas condições de sobrevivência a esmagadora maioria de sua população poderia ser fato encarado como grave violação aos direitos humanos destes cidadãos. Se a situação já não era ideal antes do terremoto, com a sua ocorrência, foram ainda mais dizimadas as chances de resgate dos indivíduos pelo Estado.²⁵¹

Feitas tais considerações, passa-se agora à análise do artigo 2º da Lei Brasileira de Refúgio que diz respeito à extensão do conceito de refugiado. Esse artigo, assim como o *non-refoulement*, traz um dos princípios basilares do Direito dos Refugiados: a reunião familiar.²⁵²

Assim,

SEÇÃO II **Da Extensão**

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.²⁵³

A Convenção da ONU de 1951 não utiliza o termo “unidade” ou “união” familiar na conceituação do refugiado, contudo, a determinação surgiu na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948²⁵⁴ e no Pacto dos Direitos Civis e Políticos de

²⁵⁰ GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 66

²⁵¹ PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O Instituto do Refúgio no Brasil. p. 50.

²⁵² ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97: a extensão dos efeitos da condição de refugiados aos membros do grupo familiar. p. 133-143. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 134.

²⁵³ BRASIL. **Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997**.

²⁵⁴ Artigo XVI: 1. Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, tem o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução.

1966.²⁵⁵ Já no âmbito interno, a nível constitucional, a família encontra guarida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁵⁶, em seu artigo 226.²⁵⁷

O princípio da reunião familiar também funciona como instrumento de facilitação ao processo de refúgio, uma vez que, caso um refugiado já reconhecido possua familiares em território brasileiro que ainda não tenham realizado o pedido de refúgio junto ao CONARE, ou o pedido em questão ainda não tenha sido concluído junto ao órgão, é possível que aquele refugiado já reconhecido solicite a extensão de sua condição, caso em que ocorrerá a celeridade e facilitação do procedimento dos outros membros familiares.²⁵⁸ É o que prevê a Resolução Normativa nº 27/2018 do CONARE, que disciplina o artigo 2º da Lei nº 9.474/97.²⁵⁹

Importante destacar também que, “caso o familiar entenda que possui razões próprias para que o Estado brasileiro reconheça a sua condição de refugiado, poderá apresentar solicitação individualizada”, conforme prevê a Resolução Normativa nº 24/2017 do CONARE.²⁶⁰

Esse princípio demonstra a relevância que o legislador buscou ofertar ao instituto da família ao instrumentalizar meios que facilitem o encontro de pessoas em situação de vulnerabilidade, tendo em vista que o contrário a isso, ou seja, dificultar ou impedir que uma pessoa “tenha condições de conviver com a sua família seria uma grande contradição, para não dizer fratura, no sistema de proteção dos Direitos Humanos e no sistema jurídico como um todo”.²⁶¹

No que se refere às hipóteses de exclusão da condição de refugiado, ou seja, nos casos em que o sujeito não se beneficiará da condição prevista na lei, o artigo 3º assim prevê,

²⁵⁵ ARTIGO 23: 1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e terá o direito de ser protegida pela sociedade e pelo Estado.

²⁵⁶ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

²⁵⁷ ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97. p. 134.

²⁵⁸ ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97. p. 135.

²⁵⁹ CONARE, Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa nº 27, de 30 de outubro de 2018**. Disciplina o art. 2º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48230094/do1-2018-11-01-resolucao-normatina-n-27-de-30-de-outubro-de-2018-48229911>. Acesso em: 4 ago. 2020.

²⁶⁰ CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. **Resolução Normativa nº 24, de 28 de julho de 2017**. Adota o Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos efeitos da Condição de Refugiado e o Formulário para Interposição de Recurso e altera a redação da Resolução Normativa nº 22 do Conare. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-24-do-conare.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

²⁶¹ ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97. p. 134-135.

SEÇÃO III **Da Exclusão**

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

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

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

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

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

A Convenção da ONU de 1951, em seu artigo 1º, alíneas D, E e F, também faz previsão das situações em que a condição de refugiado não será reconhecida ao solicitante, sendo, portanto, excluída.²⁶² Neste sentido,

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados. Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país.

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que: a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.²⁶³

Comparando as hipóteses de exclusão previstas acima, percebe-se que o legislador brasileiro ampliou as possibilidades previstas na Convenção da ONU de 1951, para excluir a concessão do refúgio para as pessoas que cometeram crime hediondo, atos terroristas ou tráfico de drogas, conforme previsto no inciso III da lei 9.474/97. Importante ressaltar que, caso o solicitante de refúgio já tenha cumprido a

²⁶² ROCCO, Marta Ricardo. Artigo 3º da Lei 9.474/97: Cláusulas de Exclusão. p. 145-155. In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 145.

²⁶³ ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**.

pena referente ao crime que cometeu, ou a ele tenha sido concedido anistia ou indulto, não será aplicada as hipóteses de exclusão.²⁶⁴

O artigo 7º da lei 9.474 explica que “o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira”. Contudo, o §2º do mencionado artigo estabelece - com um cunho intrinsecamente subjetivo - que, “o benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil”.²⁶⁵

Quanto a tal disposição, cabe a seguinte reflexão,

Em que pese redação aparentemente benévola do texto normativo, parece-nos que neste caso existe inconstitucionalidade substancial. Veja-se que a causa impeditiva do requerimento é o fato de ser considerado perigoso, o que pode implicar a existência de um juízo prévio pela autoridade brasileira sem que exista condição de defesa por parte da pessoa. Postulados constitucionais como a presunção de inocência (art. 5º, LVII) e o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV) resultam violentados diante da presunção de periculosidade que pode ser extremamente subjetiva. O interessado na obtenção do refúgio fica refém da apreciação da autoridade sem condições de demonstrar sua real situação.²⁶⁶

Assim, nota-se que a previsão contida no §2º do artigo 7º estabelece uma exceção à possibilidade de solicitar refúgio, baseada em critério de caráter subjetivo (refugiado considerado perigoso) que será averiguado pela autoridade migratória que se encontre na fronteira (Polícia Federal), critério este que dificulta ou impossibilita a defesa do indivíduo sob estado de vulnerabilidade. Há, portanto, possível inconstitucionalidade em tal artigo em razão da subjetividade de tal análise.²⁶⁷

Quanto à matéria, em 2019 foi publicada a Portaria nº 666 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que dispõe sobre o impedimento de ingresso, a

²⁶⁴ ROCCO, Marta Ricardo. Artigo 3º da Lei 9.474/97: Cláusulas de Exclusão. p. 149.

²⁶⁵ BRASIL. **Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997.**

²⁶⁶ ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora; TORRES, Daniel Bertolucci. O Direito dos Refugiados e a Metodologia e Prática Brasileira de Atendimento a Requerentes de Refúgio: uma análise crítica constitucional para avançar na efetivação dos Direitos Humanos. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; *et al* (Coords.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos** – estudos em homenagem a António Guterres. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 497.

²⁶⁷ ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora; TORRES, Daniel Bertolucci. O Direito dos Refugiados e a Metodologia e Prática Brasileira de Atendimento a Requerentes de Refúgio. p. 497-498.

repatriação e a deportação sumária de pessoa considerada perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição de 1988.²⁶⁸

Em muitos de seus dispositivos, esta portaria deixou de observar o devido processo migratório, tratando as pessoas em situação migratória, com um cunho discriminatório e arbitrário, sendo, portanto, incompatível com os preceitos trazidos pela atual ordem constitucional.²⁶⁹

É o caso do artigo 2º que estabeleceu a possibilidade de declarar como “pessoa perigosa” – como visto anteriormente -, o indivíduo suspeito de algum dos delitos previstos no mencionado dispositivo.

Tal previsão contraria à garantia legal de um devido processo migratório e estabelece um julgamento prévio pelo Estado, ficando a pessoa migrante passível de expulsão ou deportação com base em análise subjetiva estatal e sem fundamentação fortemente estabelecida a partir da qual possa defender-se.

Neste sentido elucida Silva,

Aliás, um Estado tem dever de adotar critério objetivos que justifiquem o controle migratório, restando vedada a possibilidade de estabelecer critérios dúbios, incluindo-se a vedação de criar categorias suspeitas de pessoas, sob a justificativa de segurança nacional, por exemplo. Assim, a previsão de “pessoa perigosa” para justificar a expulsão/deportação de alguém que deseje ingressar no território brasileiro se mostra completamente inversa aos preceitos internacionais de igualdade. (...) a portaria nº 666/2019 é totalmente incompatível com as normas oriundas de instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos ratificados pelo Brasil.²⁷⁰

A Portaria nº 666/2019 foi revogada pela Portaria nº 770/2019²⁷¹ que, apesar de conter teor restritivo mais brando em seu texto, não extinguiu as limitações de direitos direcionadas às pessoas em situação migratória no Brasil no que diz respeito

²⁶⁸ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 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: 30 set. 2020.

²⁶⁹ SILVA, Tony Robson da. **A (NECESSÁRIA) CONVENCIONALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA**: uma análise da regulamentação da política migratória à luz do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. 2020. 183f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Era o caso, por exemplo, da repatriação e deportação sumária previstas no artigo 2º, §3º, e os consequentes prazos de defesa e recurso demasiadamente reduzidos previstos nos artigos 3º e 4º da referida portaria.

²⁷⁰ SILVA, Tony Robson da. **A (NECESSÁRIA) CONVENCIONALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA**. p. 160.

²⁷¹ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769>>. Acesso em: 30 set. 2020.

ao impedimento de ingresso, repatriação e deportação, demonstrando que as autoridades, por vezes, parecem desconhecer não só os atos normativos internacionais, mas até mesmo os atos normativos internos no que diz respeito à política migratória nacional.²⁷²

Dando seguimento, caso não esteja presente nenhuma das hipóteses de exclusão da concessão do refúgio previstas no artigo 3º, a pessoa solicitante será reconhecida sob tal *status* pelo Estado brasileiro, e, segundo o artigo 5º da lei, gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil.

Como já mencionado, os pedidos de refúgio no Brasil são encaminhados ao CONARE, que, em síntese, é o órgão responsável pela aceitação²⁷³, ou não, das solicitações, além de decidir sobre a cessação e perda da condição de refugiado.²⁷⁴ As competências e composição do órgão encontram-se previstas no artigo 12 da lei 9.474/97, que também foi a legislação responsável pela criação do comitê.²⁷⁵

Tendo em vista que o Processo e o Procedimento para concessão do *status* de refugiado junto ao CONARE é bastante peculiar e demanda análise minuciosa, não se realizará o estudo deste conteúdo neste momento porque o procedimento para declaração da condição de refugiado à determinada pessoa é complexo e possui diversas fases que devem ser examinadas de maneira precisa e detalhada, motivo pelo qual se mostra necessária uma pesquisa apartada para tanto.

Passa-se agora, ao exame dos institutos previstos no TÍTULO V da Lei 9.474/97: extradição e expulsão (artigos 33 a 37), que se referem a ferramentas de

²⁷² SILVA, Tony Robson da. **A (NECESSÁRIA) CONVENCIONALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA**. p. 161.

²⁷³ Cabe lembrar que a decisão do CONARE que concede o refúgio possui natureza declaratória, pois o refúgio se caracteriza como um direito da pessoa solicitante, direito este que o contempla desde o minuto que ele cruza fronteira e chega ao Brasil. Esse direito encontra-se representado, por exemplo, nos direitos básicos que são concedidos ao refugiado antes mesmo do processo ser concluído junto ao CONARE, como o acesso a moradia, saúde, mercado de trabalho, educação básica e superior.

²⁷⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **CONARE**. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

²⁷⁵ CAPÍTULO I. Da Competência. Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

cooperação internacional e de retirada compulsória de estrangeiros, que possuem previsão na Lei de Migração (Lei nº. 13.445/2017).²⁷⁶

A extradição é medida de cooperação internacional através da qual um Estado solicita ou concede a outro Estado a entrega de indivíduo sobre o qual existe condenação criminal consolidada ou para que a instrução penal que estiver em trâmite, ocorra junto ao país solicitante com a presença física da pessoa que responderá pelos crimes.²⁷⁷

No Brasil, o reconhecimento da condição de refugiado, ou mesmo a solicitação do *status* de refúgio, possuem o condão de suspender o pedido de extradição que estiver pendente contra o estrangeiro que se encontrar em solo nacional, nos termos das previsões contidas nos artigos 33, 34 e 82, IX da Lei 13.445/2017.²⁷⁸

No que se refere à expulsão, trata-se de medida administrativa que realiza a retirada compulsória do estrangeiro que está em solo brasileiro, cumulada com o impedimento de reingresso dele por prazo determinado.²⁷⁹

A expulsão ocorre quando há o cometimento de crime ou violações de conduta consideradas graves à sociedade brasileira e que tornam o refugiado ou migrante “inconveniente”. Ao contrário da extradição, na expulsão a violação ocorre dentro da

²⁷⁶ APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci O. S. Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado, p. 333-364. In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 333.

²⁷⁷ “No âmbito interno a extradição tem previsão constitucional nos arts. 5º, LI, LII, 22, XV e 102, I, g, da CF. O primeiro artigo veda a extradição de brasileiros natos e naturalizados (pela prática de crime comum, ocorrido antes da naturalização, ou por tráfico ilícito de entorpecentes), e da proibição de extradição pela prática de crime político ou de opinião. O segundo dispositivo refere-se à competência privativa da União para legislar sobre o tema. Já o último artigo, diz respeito à competência originária do Supremo Tribunal Federal para o julgamento dos pedidos de extradição”. FRANCO NETO, Laércio Dias; CABACINHA, Paulo Máximo de Castro. *Cooperação Jurídica Internacional sob a ótica dos Direitos Humanos: Uma releitura do processo de extradição no Brasil*. In: MENEZES, Wagner. (Org.). **Direito Internacional em Expansão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, v. 12, p. 124-145.

²⁷⁸ Da Extradição. Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio. Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio. **Seção I. Da Extradição**. Art. 82. Não se concederá a extradição quando: IX - o extraditando for beneficiário de refúgio, nos termos da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ou de asilo territorial.

²⁷⁹ “Ao contrário da deportação, o retorno do estrangeiro expulso do Brasil é considerado crime pelo Código Penal vigente no país. Este conjunto normativo prevê, em seu artigo 338 – Capítulo dos crimes contra a administração da justiça, que o estrangeiro expulso que reingresse no território nacional será punido com pena de reclusão de um a quatro anos, sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento da pena. Sendo assim, já podemos concluir que existe uma diferença marcante e intrínseca à expulsão”. FERRAZ, Gabriela Cunha. *A expulsão segundo os artigos 36 e 37 da lei nº 9.474/97*. In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). p. 321-331. **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 322.

extensão territorial do Brasil e não no território do Estado que está requerendo a entrega do indivíduo mediante ato solidário de cooperação internacional.²⁸⁰

Para Mazzuoli, a expulsão é uma medida compulsória através da qual o Estado “retira de seu território o estrangeiro que de alguma maneira ofendeu ou violou as regras de conduta ou as leis locais, praticando atos contrários à segurança e à tranquilidade do país, ainda que tenha ingressado de forma regular”.²⁸¹

A legislação brasileira (artigo 36 da Lei 9.474/97 e artigo 62 da Lei de Migração²⁸²), estabelece que nenhum refugiado regularmente registrado será expulso do país, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Nos casos em que a expulsão for efetivada, o artigo 37 da Lei Brasileira de Refúgio estabelece que o indivíduo não será realocado para terceiro país no qual sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, evidenciando, novamente, a preocupação com a observância ao princípio do *non-refoulement* (artigo 32).

A expulsão de um estrangeiro baseada em “critérios que o tornem inconvenientes”, como delimita a doutrina ou “por motivos de segurança nacional ou de ordem pública”, como expõe a legislação, nada mais reflete do que o fato de que a expulsão de um não-nacional é baseada no poder discricionário do Estado e em sua soberania, o que também traz uma carga de subjetividade à esta medida.²⁸³

Passa-se agora, ao exame das hipóteses de cessação e perda da condição de refugiado previstas no TÍTULO VI da Lei Brasileira de Refúgio, as quais ocorrem quando o indivíduo logrou êxito na concessão do refúgio pelo CONARE, porém, por algum motivo, não poderá mais se valer desta condição.

Neste sentido,

De acordo com o Direito Internacional dos Refugiados, uma pessoa que tenha sido reconhecida como refugiada por um Estado, em conformidade com a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951) e seu Protocolo de 1967, e/ou tenha sido reconhecida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) como “refugiado sob

²⁸⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito Internacional Público**. 6ª. ed. São Paulo: Editora Revista, 2012. p. 729.

²⁸¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito Internacional Público**. p. 729.

²⁸² Da Expulsão. Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. Art. 62. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal.

²⁸³ FERRAZ, Gabriela Cunha. A expulsão segundo os artigos 36 e 37 da lei nº 9.474/97. p. 322.

mandato” poderá deixar de ser assim reconhecida somente em determinadas situações, conhecidas por cláusulas de cessação.²⁸⁴

As hipóteses de cessação da condição de refugiado estão previstas no artigo 38 da lei 9.474/97 e corresponde às situações em que a pessoa não mais se enquadra neste *status* em razão de terem findado as circunstâncias que deram causa à busca pelo refúgio.²⁸⁵

Assim estabelece o artigo 38,

Da Cessação da Condição de Refugiado

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

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

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

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

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

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

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

O ACNUR assevera que as práticas de cessação devem ser aplicadas de forma consistente com as metas de soluções duráveis (repatriação voluntária, reassentamento ou integração local), buscando, assim, atribuir maior segurança às pessoas que se encontram na condição de refugiado.²⁸⁶

Neste sentido,

A cessação não deve resultar em uma condição incerta para as pessoas que residem como refugiados em um Estado. Também não deve significar que as pessoas sejam obrigadas a voltar a uma situação volátil, já que isso prejudicaria a probabilidade de uma solução duradoura, além de poder causar ou reacender uma instabilidade adicional em uma situação que está em processo de melhoramento, podendo provocar futuros fluxos de refugiados. O reconhecimento dessas considerações garante que os refugiados não enfrentem um retorno involuntário a situações que possam causar nova fuga e a necessidade de um novo reconhecimento da condição de refugiado.

²⁸⁴ APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado, p. 333-364. In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 333.

²⁸⁵ APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado. p. 334.

²⁸⁶ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **DIRETRIZES SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL N. 03 Cessação da Condição de Refugiado nos termos do Artigo 1C (5) e (6) da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (as Cláusulas de “Cessação das Circunstâncias”)**. Disponível em: <<https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9742.pdf?view=1>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

Prevalece o princípio de que as condições em um país de origem devem ter mudado de forma significativa e duradoura, antes de a cessação ser aplicada.²⁸⁷

Logo, de acordo com as diretrizes do ACNUR verifica-se que, para que seja possível a aplicação de qualquer das hipóteses que implicam na cessação do refúgio, é imprescindível que o país de acolhida avalie rigorosamente a mudança da situação objetiva do país de origem, a fim de colher informações acerca da extinção da causa que gerou a perseguição ou seu fundado temor, para que, assim, o refúgio tenha cessado de forma permanente.²⁸⁸

Importante frisar que o Manual do ACNUR que estabelece Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado determina que as cláusulas de cessação são enumeradas taxativamente e, assim sendo, devem ser interpretadas de forma restritiva. Desta forma, o país não pode invocar, justificado em sua discricionariedade e soberania, outra razão análoga para fundamentar a cessação da condição de refugiado que concedeu à determinado indivíduo.²⁸⁹

No que diz respeito às hipóteses de perda da condição de refugiado, estas se aplicam quando a pessoa pratica algum ato que implique na renúncia (inciso I), no cancelamento (inciso II) ou na revogação (incisos III e IV) do *status* de refugiado.

Dispõe o artigo 39 da lei 9.474/97 os termos que seguem,

Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

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

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

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

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

²⁸⁷ ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **DIRETRIZES SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL N. 03 Cessação da Condição de Refugiado nos termos do Artigo 1C (5) e (6) da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (as Cláusulas de “Cessação das Circunstâncias”)**.

²⁸⁸ APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado. p. 336.

²⁸⁹ APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado. p. 335.

Após concedido o *status* de refugiado ao solicitante, este pode ser revisado a qualquer tempo, sendo que, verificada a presença de alguma das hipóteses acima, a pessoa a quem o Estado brasileiro concedeu essa proteção jurídica, passará a ser protegida pelo “regime jurídico geral” dos migrantes que se encontram em território brasileiro, o qual está contido na Lei nº 13.445/2017, a Lei de Migração.

No que diz respeito ao inciso “IV – a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro”, cumpre esclarecer que a Resolução Normativa nº 23/2016 do CONARE²⁹⁰, forneceu permissão de viagem internacional para o refugiado e solicitante de refúgio no Brasil, desde que seja solicitada autorização ao Ministério da Justiça e Segurança Pública com antecedência mínima de 60 dias à data prevista da viagem.²⁹¹

De acordo com a Resolução nº 23/2016, a ausência da autorização do Ministério da Justiça e Segurança Pública não é impedimento para o refugiado sair do Brasil. Contudo, caso ele opte por retornar ao país, não mais estará protegido pela condição de refugiado, pois, nos termos do inciso IV do artigo 39, seu deslocamento sem prévia autorização, implica em perda da proteção humanitária antes concedida.

Assim como possui competência para conferir a condição de refugiado ao solicitante que preenche os requisitos para tanto, o CONARE também é o órgão responsável por determinar a cessação ou a perda deste *status*, nos termos dos artigos 40 e 41 da Lei 9.474/97.²⁹²

Da decisão proferida pelo CONARE caberá recurso ao Ministro de Estado da Justiça no prazo de 15 (quinze) dias contados do recebimento da notificação pelo refugiado. Nos termos do artigo 41, a decisão do Ministro da Justiça é irrecurável e deverá ser notificada ao CONARE, que então comunicará o estrangeiro e a Polícia

²⁹⁰ Segundo a resolução, a autorização é obrigatória nos seguintes casos: viagem ao país de origem; viagem para qualquer destino com duração superior a 12 meses e; viagem com utilização do passaporte do país de origem como documento de viagem.

²⁹¹ CONARE, Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016**. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn-no-23-alterada-pela-28.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

²⁹² Da Autoridade Competente e do Recurso. Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação. § 1º A notificação conterà breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso. § 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso. Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecurável e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

Federal para a adoção das providências cabíveis. Neste caso, o regime jurídico e a proteção concedida, será a estabelecida pela Lei 13.445/2017.

Conforme vem se tentando argumentar ao longo deste trabalho, preceitos de dignidade da pessoa humana, tolerância e cidadania - em sua faceta universal - estão enraizados no Direito Internacional dos Direitos Humanos e estabelecidos na abertura dos grandes documentos internacionais, dispendo sobre liberdade de locomoção, dignidade humana, dever de hospitalidade e exercício pleno de direitos a toda e qualquer pessoa.

A análise da Lei Brasileira de Refúgio permite concluir que se trata de uma lei moderna e compatível com as diretrizes dos documentos internacionais de direitos humanos. No entanto, a previsão contida no §2º do artigo 7º da lei gera preocupações por aparentar um possível excesso de preocupação infundado para a realidade nacional, além de um grande grau de subjetividade da análise do que venha a ser “refugiado considerado perigoso”, podendo haver eventual inconstitucionalidade neste ponto da legislação.

3.2 LEI Nº. 13.445/2017, A ATUAL LEI DE MIGRAÇÃO

Previamente à análise de alguns dos pontos mais relevantes da Lei 13.445/2017, a atual Lei de Migração, é crucial esclarecer que, mesmo que esta lei não disserte especificamente sobre refugiados, (tendo em vista que o legislador brasileiro assim já o fez na lei 9.474/97), seu registro é importante neste contexto, posto que, ao tratar sobre o âmbito jurídico da migração, algumas de suas disposições fazem reflexos na temática do refúgio, até mesmo porque, enquanto o CONARE não confere a condição de refugiado à pessoa que a solicitou, a lei a qual ela se submete é a lei de migração.

O preâmbulo da Constituição da República de 1988, espelha que o objetivo do Estado Democrático de Direito é uma sociedade fraterna, plural e não preconceituosa, fundada na harmonia social e disposta a solucionar as controvérsias naturais a toda Democracia.²⁹³

²⁹³ **PREÂMBULO.** Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias,

Na sequência do texto constitucional que redemocratizou o país, o artigo 3º elenca alguns objetivos fundamentais e, entre eles, está a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.²⁹⁴

Neste mesmo sentido elucida o artigo 5º que, em seu *caput* adentra a questão da garantia de igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no país e afirma que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade de direitos.²⁹⁵

Mesmo dispendo sobre questões concernentes à igualdade com a qual deve ser visto o migrante no Brasil, a Constituição também enumera algumas restrições a eles, como: a proibição de alistamento e voto, previstos no artigo 14, §2º e a vedação de acesso a cargos públicos especiais, como o de Presidente e Vice-Presidente da República, de Presidente da Câmara dos Deputados, de Presidente do Senado Federal, de Ministro do Supremo Tribunal Federal, de carreira diplomática, de oficial das Forças Armadas e de ministro de Estado da Defesa, nos termos dos incisos do §3º do artigo 12.²⁹⁶

Contudo, mesmo considerando as restrições estabelecidas pelo texto constitucional em face deste público que não possui vínculo de nacionalidade com o Brasil – restrições estas que se justificam por serem feitas pelo próprio texto constitucional -, conforme afirma Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes, a interpretação sistemática da Constituição permite concluir que é a regra da igualdade que deve nortear o tratamento a ser dispensado a refugiados e migrantes, sendo que exceções à essa regra só podem se justificar excepcionalmente.²⁹⁷

Com esses preceitos de igualdade em mente – estabelecidos tanto pelos diplomas internacionais de direitos humanos, quanto reforçados pela Constituição de 1988 - e após a realização de diversos estudos sobre a necessidade de conceber na ordem jurídica brasileira uma norma que retratasse a situação das pessoas que não tivessem vínculo de nacionalidade com o Brasil sob um enfoque humanitário, é que a

promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²⁹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²⁹⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²⁹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²⁹⁷ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. O direito a não discriminação dos estrangeiros. **Escola Superior do Ministério Público da União.** Boletim Científico n. 37, 2012, p. 3.

matéria concernente ao estrangeiro passou a ser regulamentada pela Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017.²⁹⁸

Até o surgimento da Lei 13.445/2017, a situação jurídica do estrangeiro que vinha para o Brasil estava prevista na Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Estatuto do Estrangeiro, que era o vértice no que diz respeito ao tema. O Estatuto havia sido concebido num período ditatorial (1980), no qual o Brasil era conduzido por regime militar e, por consequência, a lei em questão tinha como prioridade a segurança nacional e possuía aspectos discriminatórios e contrários aos fundamentos e princípios estabelecidos pela Carta Constitucional com viés progressista que surgiria nos anos seguintes.²⁹⁹

Era perceptível a incompatibilidade entre o Estatuto do Estrangeiro e a nova ordem constitucional que se instalou a partir de 1988.³⁰⁰ Sidney Guerra destaca que, durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), o entendimento de quem era estrangeiro partia, primeiro, da identificação de quem era nacional. Deste modo, a pessoa que não estivesse prevista no rol do artigo 12 da CF/1988 e seus incisos, que estabelece quem são os brasileiros natos ou naturalizados, era, por consequência, tida como estrangeira.³⁰¹

Neste sentido, cabe destacar as seguintes palavras de Guerra,

O sujeito natural do Estado é o nacional, que em seu conjunto corresponde a ideia de povo, que não pode ser confundido com população por se tratar de conceito que designa o número de habitantes de um território num determinado momento. Já os estrangeiros, por exclusão, eram identificados como todos aqueles que não se enquadravam na categoria de nacionais.³⁰²

Contudo, o tratamento fornecido ao estrangeiro no Brasil, fundado e influenciado na denominada “Doutrina da Segurança Nacional”, deixou de atender os anseios do grande número de estrangeiros que passaram a ingressar no Brasil e,

²⁹⁸ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 09, n. 04, 2017, p. 2

²⁹⁹ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. p. 2.

³⁰⁰ KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei das Migrações: Da Doutrina da Segurança Nacional ao Desenvolvimento Humano**. Disponível: <<https://unibrasil.academia.edu/PedroHenriqueGallottiKenicke>>. Acesso em: 07 ago. 2020. p. 14.

³⁰¹ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. p. 2.

³⁰² GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. p. 5.

como consequência, este trato experimentou algumas alterações com a entrada em vigor da Lei de Migração.³⁰³

Destaque-se que o surgimento desta nova legislação foi, em muito, impulsionado por movimentos da sociedade civil organizada e debates públicos realizados em torno do aumento no número de ingressos de refugiados e migrantes no Brasil nos últimos anos, tornando ainda mais latente a discussão sobre obstáculos burocráticos para obtenção de documentação, discriminação e dificuldades de integração.³⁰⁴

No que se refere aos avanços verificados na nova lei, de início verifica-se a alteração na própria nomenclatura da pessoa que ingressa, já que a lei altera a nomenclatura “estrangeiro” para “migrante”, regulando a entrada e permanência de migrantes no país e estabelecendo normas de proteção ao brasileiro no exterior, posto que também há disposições acerca do emigrante.³⁰⁵

O artigo 1º, portanto, contemplou algumas categorias associadas aos variados tipos de mobilidade humana que, a despeito de já existirem de fato, ainda careciam de previsão legal no Brasil, quais sejam: (II) imigrante; (III) emigrante, resguardando cuidados aos brasileiros residentes no exterior; (IV) residente fronteiriço; (V) visitante, para os casos de curta duração migratória e (VI) apátrida.³⁰⁶

Nota-se, também, forte influência principiológica e constitucional na atual legislação, tendo em vista que a prioridade do legislador foi a de preservar direitos e garantias do estrangeiro, buscando efetivar em todo o território nacional uma série de direitos que anteriormente não eram concebidos pelo estatuto do estrangeiro, que tinha em seu arcabouço de princípios somente três e, destaque-se, nenhum deles era relacionado à pessoa do migrante enquanto sujeito de direito, quais sejam: (i) soberania nacional, (ii) interesse nacional, (iii) ordem pública.³⁰⁷

Assim, merecem destaque os princípios e garantias estabelecidos na Seção II – Dos Princípios e das Garantias,

³⁰³ KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei das Migrações**: Da Doutrina da Segurança Nacional ao Desenvolvimento Humano. p. 19-20.

³⁰⁴ ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétalla Brandão. **A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos**. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

³⁰⁵ ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétalla Brandão. **A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos**.

³⁰⁶ BRASIL. Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**.

³⁰⁷ CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional-BEPI**, Brasília, n. 26, p. 41-53, set. 2019/abr. 2020. p. 50.

A universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; a proteção ao brasileiro no exterior; a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.³⁰⁸

Segundo este forte teor principiológico objetivado pela lei, o artigo 4º. deixa claro, já em seu *caput*, o ideal igualitário vislumbrado na nova legislação e importado da Constituição, estabelecendo garantias fundamentais a esse público como se nacionais o fossem,³⁰⁹ mesmo diante da importância de se lembrar que nacionais e estrangeiros devem ser tratados de forma igual na medida de suas igualdades e de forma desigual na medida de suas desigualdades.

No que se refere aos direitos sociais, a lei tratou da inclusão social, laboral e produtiva do migrante através de políticas públicas, acesso igualitário e livre do

³⁰⁸ BRASIL. Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração.**

³⁰⁹ Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; II - direito à liberdade de circulação em território nacional; III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; VI - direito de reunião para fins pacíficos; VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; XIV - direito a abertura de conta bancária; XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, à bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social, sendo estes alguns dos princípios e garantias previstos na atual legislação (artigo 3º., inciso X e XI).³¹⁰

Outro ponto interessante da lei 13.445/2017 e que talvez seja a questão de maior diálogo entre a lei de migração e a temática dos refugiados, diz respeito à criação do Visto Temporário para Acolhida Humanitária pelo artigo 14, §3º da lei, o qual estabelece que,³¹¹

Do Visto Temporário

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

(...)

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

O visto temporário é um dos tipos de visto previstos na lei que permitem o ingresso de migrantes no Brasil, caso eles se enquadrem em algumas das alternativas postas no §3º do artigo 14, que é visto como alternativa ao refúgio, como, por exemplo, a hipótese prevista no inciso I, alínea c do mencionado artigo (acolhida humanitária).³¹²

Para Carolina de Abreu Batista Claro, o visto de acolhida humanitária pode ser interpretado como uma proteção humanitária complementar, na qual “a definição de pessoa refugiada da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e da Lei 9.474, de 1997 (Lei de Refúgio), não seriam, em tese, aplicáveis para fins de proteção doméstica e internacional”.³¹³

Há casos de pessoas que solicitaram refúgio no Brasil e para os quais esta condição não foi concedida, como os haitianos, por exemplo. Como mencionado

³¹⁰ WALDMAN, Tatiana Chang. **Uma Introdução às Migrações Internacionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Fundo da OIM para o Desenvolvimento, 2018. p. 33.

³¹¹ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos da População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./abr. 2017. p. 173.

³¹² OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. p. 174.

³¹³ CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. p. 48.

anteriormente, a eles, foi atribuída proteção humanitária através da Resolução Normativa nº 97/2012, com fundamento, à época, no artigo 16 do Estatuto do Estrangeiro³¹⁴, que estabelecia um visto permanente de 5 (cinco) anos fundado em razões humanitárias.³¹⁵

O destaque específico para esse tipo de visto mostra-se relevante em razão de casos como o dos haitianos que, mesmo possuindo motivos para serem reconhecidos como refugiados pelo Estado brasileiro, foram enquadrados no rol de proteção complementar dos migrantes humanitários, que hoje, portanto, encontra previsão própria no artigo 14, inciso I, alínea c e §3º.³¹⁶

A respeito da criação de um instituto de proteção complementar ao refúgio concedida para o agora migrante humanitário através da lei de migração, assim entende Ana Luiza Moraes,

A negativa de concessão do *status* de refugiado aos imigrantes haitianos revela, além do não reconhecimento, pelo Brasil, da figura do refugiado ambiental, a resistência em expandir, na prática, o conceito de refugiado segundo a abordagem do Terceiro Mundo. O mecanismo de proteção complementar nesse caso, reforçou a falsa ideia de que somente ocorrem migrações forçadas por violações de direitos civis e políticos, e não pela ausência de efetivação do direito ao desenvolvimento, do que decorre a falta de um sistema internacional de proteção para os emigrados de locais de extrema pobreza.³¹⁷

³¹⁴ Resolução Normativa CNlg nº 97 de 12/01/2012. Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

³¹⁵ CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. p. 48.

³¹⁶ O Ministério da Justiça, através da Portaria Interministerial nº 10/2018, estabeleceu, em 2018, novas condições para a situação da acolhida humanitária dos cidadãos haitianos e apátridas que residam no Haiti. Segundo a Portaria, este visto tem validade de 90 dias e é concedido pela embaixada brasileira em Porto Príncipe, capital do país. Chegando no Brasil, o haitiano ou o apátrida que lá residia fará o registro na autoridade migratória (Polícia Federal), oportunidade em que terá permitida a sua residência temporária por até 2 anos. Conforme o artigo 7º da portaria, noventa dias antes de expirar o prazo de 2 anos do visto provisório de residência humanitária, o haitiano poderá solicitar residência permanente. **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. 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>. Acesso em: 8 ago. 2020.

³¹⁷ MORAES, Ana Luiza Zago de. **Crimigração**: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2016. p. 219.

Apesar desta proteção complementar ser opção válida por tender a aliviar o instituto do refúgio e ser uma solução alternativa a ele para as pessoas cuja situação de vida realmente se ajuste na migração humanitária, este é um mecanismo que ainda gera preocupações, visto que surgiu “desacompanhado de políticas públicas eficientes de acolhimento, sem olvidar iniciativas da Igreja, da sociedade civil, ou mesmo em âmbito estadual e municipal”.³¹⁸

Infere-se que, diversamente ao que era visto no Estatuto do Estrangeiro, a nova lei de migração buscou, sob forte influência principiológica, constitucional e de direitos humanos, tratar o migrante como sujeito de direitos e garantias no plano nacional, buscando efetivar em todo o território brasileiro, uma série de direitos que anteriormente não eram concebidos pela legislação específica.³¹⁹

A análise da atual lei de migração permite afirmar que ela obteve êxito na tentativa de dar concretude ao texto constitucional “que consagra o princípio da igualdade entre os brasileiros e os não brasileiros, pugnando de maneira clara o combate à discriminação, à xenofobia e outras práticas que sejam consideradas atentatórias aos direitos humanos”,³²⁰ principalmente por ter afastado a retórica discriminatória que existia no Estatuto do Estrangeiro, que olhava o migrante como inimigo e prezava pela segurança da nação³²¹, estando a atual legislação migratória, portanto, constitucionalizada.

A maior problemática em torno da lei 13.445/2017 e que, inclusive, se contrapõe à sua base principiológica e às inovações que ela buscou implementar, gira em torno do Decreto nº. 9.199/2017, que cuidou da regulamentação dela.

Para fins de exemplo, serão destacados dois graves pontos em que o decreto regulamentador, de forma clara, cria obstáculos à efetivação da dignidade do migrante e em nada contribui para o afastamento do estigma e da intolerância que recai sobre esse público. São eles: (i) a manutenção do termo “imigrante clandestino” para remeter ao indivíduo que entra no território brasileiro sem autorização do país (artigo 172 do decreto) e; (ii) a necessidade de “oferta de trabalho formalizada” como

³¹⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e Desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (Org.). **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005. p. 146.

³¹⁹ KENICKE, Pedro Henrique Galloti; LORENZETTO, Bruno Meneses. O estatuto do estrangeiro e a mudança na fundamentação da política migratória brasileira. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 195-209, 2017.

³²⁰ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. p. 11.

³²¹ KENICKE, Pedro Henrique Galloti; LORENZETTO, Bruno Meneses. O estatuto do estrangeiro e a mudança na fundamentação da política migratória brasileira. p. 198.

condição para a entrada de migrantes que vem ao Brasil em busca de trabalho (artigo 14, I, e, §5º da lei).

Isso porque - indo na contramão dos princípios constitucionais e garantias sociais proporcionados aos migrantes nos artigos 3º e 4º da lei e que, assim como a lei brasileira de refúgio, buscam institucionalizar a ideia de que o estrangeiro não é inimigo ou criminoso, mas sim, busca espaço para exercer sua participação cidadã (através da cidadania universal) - o decreto que regulamentou a lei de migração manteve a expressão “imigrante clandestino” (artigo 172) anteriormente utilizada no Estatuto do Estrangeiro e de cunho extremamente pejorativo, para se referir a pessoa que ingressa no Brasil sem autorização do país, o que constitui infração, podendo ser punida com pena de deportação, o que vai contra o que prevê a própria lei em seu artigo 123 que estabelece que “ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias”.³²²

Além disso, um dos pontos da – talvez - mais importante inovação trazida pela lei de migração, também sofreu alterações negativas em seu texto final em relação a proposta originalmente formulada: refere-se aqui ao visto temporário, mais especificamente ao visto para os migrantes que se dirigem ao Brasil em busca de trabalho, nos termos do artigo 14, inciso I, alínea e.³²³

Sobre os diversos benefícios que o ingresso regular dos migrantes que vem ao Brasil para o exercício de atividade laboral pode trazer ao país, assim assevera André de Carvalho Ramos, Aurélio Rios, Clèmerson Clève e outros,

A entrada regular em território nacional dos principais fluxos migratórios de nosso tempo, vinculados à busca de trabalho e vida digna, traria tripla vantagem ao Estado brasileiro. Primeiro, os migrantes não arriscariam suas vidas e de suas famílias, e não gastariam suas economias em trajetórias perigosas e amiúde degradantes que desaguam em nossas porosas fronteiras, por vezes envolvendo redes criminosas (os chamados “coiotes” ou “passadores de pessoas”). Segundo, ao chegar de forma regular e digna no Brasil os migrantes não apenas poderiam dispensar redes de assistência destinadas aos que se encontram em situação de precariedade, como tornaram-se menos suscetíveis à ação de redes criminosas que exploram o trabalho dos migrantes, valendo-se odiosamente para tanto de sua situação irregular. Enfim, a segurança do Brasil seria aumentada graças à possibilidade de controle prévio pelo Estado de quem pretende aqui aportar

³²² RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clèmerson; *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **Consultor Jurídico**, São Paulo, v. 23, n. 2017, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praeter-legem>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

³²³ RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clèmerson; *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem.

com o intuito de buscar um emprego, facilitando a elaboração de políticas públicas compatíveis com esta demanda.³²⁴

A despeito das numerosas vantagens para a proteção dos direitos humanos da pessoa que migra ao Brasil em busca de trabalho, que, como visto acima, poderia se eximir de criminosos de fronteira (como os chamados coiotes), o texto final da lei, no §5º do artigo 14, condicionou a entrada desse tipo de migrante à comprovação de “oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no país, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente”.

No entanto, nos termos do artigo 38, §1º, inciso I do Decreto 9.199/2017, a comprovação da mencionada “oferta” de trabalho se dará mediante apresentação de “contrato de trabalho ou de prestação de serviços”. Ocorre que um contrato de trabalho em si não se configura uma oferta de trabalho, mas sim sua efetiva consumação. Assim, tal condição é clara ao refletir a intenção do legislador em dificultar a obtenção do visto pelo migrante.³²⁵

Ao estabelecer essa exigência, a lei “deixou de proteger um vasto contingente de migrantes, provavelmente os mais vulneráveis, que ainda não possuem oferta de trabalho no Brasil”, aparentemente preocupando-se somente com a contribuição econômica imediata que a migração – quando condicionada ao trabalho - trará ao país, já que ao excluir os que não possuem proposta de trabalho garantida, presume-se que os que já a tem, de imediato, auxiliarão, de alguma forma, no crescimento do país, pois impossível não se questionar sobre “quem tem condições de migrar apresentando um contrato de trabalho”?³²⁶

A Lei 13.445/2017 representa um marco na legislação migratória nacional, pois revogou o ultrapassado Estatuto do Estrangeiro, herança cruel do regime ditatorial vivido no país, alinhando, assim, a legislação migratória com a atual ordem jurídica constitucional baseada em princípios de igualdade e garantias sociais, conferindo, desta forma, um trunfo à imagem internacional do país.

³²⁴ RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clèmerson; *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem.

³²⁵ RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clèmerson; *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem.

³²⁶ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Regulamento da Lei de Migração é uma Catástrofe**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

Contudo, ao analisar o decreto que lhe conferiu regulamentação, nota-se que o viés direcionado à proteção humanitária do migrante que vem ao Brasil, foi desvirtuado pela regulamentação que, ao invés de reforçar as garantias de participação cidadã do migrante, acesso igualitário a serviços e inclusão social, aparenta desvirtuar o espírito de proteção aos direitos humanos do sujeito migrante e, deste modo, gera novos impasses a concretização de direitos.

Assim, é necessário cada vez mais que se questione se a proteção conferida ao estrangeiro no Brasil (nesse ponto refugiado e migrante) é, de fato, proteção efetiva ou se é tão somente garantia conferida em lei e ainda que assim o seja, necessário o questionamento quanto a motivação da existência de falhas legislativas propositais pautadas em política de intolerância e exclusão do outro, sobretudo se preto, pobre e periférico.

3.3 COMENTÁRIOS AOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE MIGRAÇÃO DE 2017

Mencionado no tópico anterior que no dia 24 de maio de 2017, o projeto de lei 288/2013 – agora Lei n.º 13.445/2017, também chamada de nova Lei de Migração – foi sancionado pelo então Presidente da República, Michel Temer, com 125 artigos e 20 vetos presidenciais.³²⁷

A lei trouxe avanços e também impasses. Entre estes últimos estão o Decreto 9.199/2017, que cuidou da regulamentação da lei, e também os vetos que recaíram sobre ela. Dentre os vetos - os quais causam maiores prejuízos e obstam não só o acesso de migrantes ao território brasileiro, mas também a tentativa de acesso a direitos e o exercício de vida digna pelos migrantes que aqui já estão - destacam-se dois por possuírem maior diálogo com o tema deste trabalho e por refletirem o modo como o legislador brasileiro enxerga o atual fluxo de estrangeiros não econômicos que vem ao Brasil: com dissabor. São eles: (i) o veto à própria definição de migrante e (ii) o veto à “anistia migratória” para os migrantes indocumentados.

No que diz respeito ao veto relacionado a definição de migrante, cabe colacionar o artigo do projeto e as razões do veto que o atingiu,

³²⁷ BRASIL. **MENSAGEM Nº. 163, DE 24 DE MAIO DE 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em: 10 ago. 2020.

Inciso I do § 1º do art. 1º

“I - Migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida;”

Razões do veto

“O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional”.

O veto que recaiu sobre o inciso I do artigo 1º da lei 13.445/2017 foi proposto pela Casa Civil e acatado pelo chefe do poder executivo. Nota-se que o argumento utilizado para realizar o veto foi que a noção de “Migrante” contida no inciso I estaria demasiadamente ampla e, assim estando, violaria a Constituição da República de 1988 que prevê que a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros se refere aos estrangeiros que residem em território brasileiro.³²⁸

Assim, na perspectiva presidencial, o conceito de “Migrante” caso se mantivesse, não daria conta de distinguir o migrante residente e o não-residente em solo nacional, o chamado Residente Fronteiriço.

O residente fronteiriço (artigo 1º, §1º, inciso IV) é a pessoa nacional de país limítrofe ou o apátrida que mantém a sua residência habitual em município de fronteira com país vizinho. Com a lei 13.445/2017, ele passou a ter autorização para realizar atos da vida civil no Brasil e a gozar dos direitos e das garantias previstas na legislação migratória. Contudo, o espaço geográfico no qual o residente fronteiriço pode exercer direitos civis é limitado e previsto em documentação própria e individual, conforme prevê o artigo 24, §2º.³²⁹

Esta justificativa de veto do inciso I do artigo 1º mostra-se frágil e revela desconhecimento das várias dimensões da mobilidade humana.³³⁰ Questiona-se se tal motivo, numa perspectiva que realmente objetiva realizar direitos humanos e democratizar a legislação migratória revogando política herdada de período

³²⁸ ANDRADE, Gabriel Pereira Penna; SARTORETTO, Laura Madrid. Uma lei para minorias? Reconhecimento, participação e democracia na criação da nova política brasileira de imigração. **Revista del CELSA, International Latin American Studies Review – Universidad de Varsovia**. Polônia, 2018, p. 199.

³²⁹ LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas; MARCHINI NETO, Dirceu; LUDWIG, Fernando José. A lei de migração brasileira (lei nº 13.445/2017) e a facilitação da livre circulação do residente fronteiriço. **Residente de Estudos Internacionais (REI)**, João Pessoa, v. 10, n. 1, p. 23-39, (2019), p. 25.

³³⁰ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos da População**. p. 176.

autoritário, se configuraria como razão para veto de “conceito demasiadamente amplo de migrante”, quando a lógica deveria ser proteger amplamente e não limitar.

Quanto ao veto que atingiu o artigo 118 do projeto de lei e afastou a chamada “anistia migratória” para os migrantes indocumentados, ela foi proposta pelo Gabinete de Segurança Institucional. O artigo vetado e as razões do veto são as seguintes,

Art. 118

“Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requerem no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.

§ 1º Os imigrantes que requererem autorização de residência nos termos do caput estarão isentos do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares.

§ 2º O Poder Executivo editará plano de regularização migratória, com metas e indicadores para o efetivo cumprimento dos benefícios concedidos na forma do caput deste artigo.

§ 3º O imigrante com processo de regularização migratória em tramitação poderá optar por ser beneficiado por esta Lei.

§ 4º A autorização de residência prevista neste artigo não implica anistia penal e não impede o processamento de medidas de expulsão e cooperação jurídica relativas a atos cometidos pelo solicitante a qualquer tempo.

§ 5º Não poderão receber a autorização de residência prevista neste artigo as pessoas cuja estada no território nacional tenha como fundamento visto oficial ou diplomático.

§ 6º A autorização de residência será cancelada se, a qualquer tempo, verificar-se a falsidade das informações prestadas pelo imigrante.

§ 7º O processo de perda ou de cancelamento de autorização de residência observará as garantias de ampla defesa e contraditório, podendo ser iniciado de ofício por autoridade competente do Poder Executivo federal ou mediante representação fundamentada, assegurado o prazo para recurso de 60 (sessenta) dias contado da notificação da decisão.

§ 8º O procedimento referente ao requerimento de autorização de residência referido no caput será realizado em etapa única, na qual serão apresentados o requerimento e a documentação complementar e realizadas a coleta de identificação biométrica e a efetivação do registro.”

Razões do veto

“O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a **vacatio legis** possa requerer regularização com base no dispositivo.”

Pode-se entender a anistia como o ato que retira a punibilidade que recai sobre determinadas pessoas que cometeram delitos, extinguindo eventual condenação relativa a eles, sendo que, em relação à migração, a anistia seria aplicada

como uma forma de regularização documental daqueles migrantes que se encontram em situação irregular.³³¹

Como “razões” de veto, o Presidente da República apontou os seguintes motivos: (i) que a “concessão de anistia a todo e qualquer imigrante, independentemente da situação migratória ou pessoal, esvaziaria a discricionariedade do Estado para acolhimento de estrangeiros”, (ii) a dificuldade em identificar a data efetiva do ingresso do imigrante em território brasileiro, havendo a possibilidade de determinado imigrante entrar no país durante o período de *vacatio legis* e se valer do benefício da anistia.³³²

Isto é, o veto se deu com justificativa em suposta incapacidade (não se sabe se verdadeira ou não) das instituições migratórias brasileiras em desempenhar suas atribuições, como em identificar a data do ingresso do migrante em solo nacional, utilizando como “saída”, vetar a medida que beneficiaria um direito humanitário daquele que está a precisar da oportunidade da regularização documental.

Questiona-se se de fato houvesse dificuldades em “precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional”, o correto, talvez, não seria o fortalecimento e investimento das instituições migratórias para tornar possível identificar tal informação, ao invés de utilizar esta medida como razão para um veto? Se é que estes se fazem motivos suficientes para serem lançado mão como vetos presidenciais ou são apenas artimanhas políticas para que não se dê direitos a quem pouco tem a oferecer em troca.

A anistia migratória é medida de impacto bastante relevante no dia a dia de diversos migrantes que passam a viver em solo brasileiro e que, muitas vezes, num primeiro momento, não conseguem se documentar no país de acolhida.³³³

Diante disso, poucos dias após a entrada em vigor da atual lei de migração, foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº. 7.876/2017, de autoria do Deputado Federal Orlando Silva, que propõe a concessão de anistia para

³³¹ MAYER, Amanda Cristina; SOUZA, Jeniffer Riscielly de; CRUZ, Fabrício Bittencourt da. A lei de migração: o veto presidencial à anistia para imigrantes indocumentados. **II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Estadual de Ponta Grossa**. Ponta Grossa, v. 1, 2017, p. 2-6.

³³² MAYER, Amanda Cristina; SOUZA, Jeniffer Riscielly de; CRUZ, Fabrício Bittencourt da. A lei de migração: o veto presidencial à anistia para imigrantes indocumentados.

³³³ WALDMAN, Tatiana Chang. **Uma Introdução às Migrações Internacionais no Brasil Contemporâneo**. p. 22-23.

migrantes no Brasil, o qual ainda estava em tramitação até consulta realizada em 30/08/2020.³³⁴

Dentre as justificativas do Projeto de Lei, destaca-se o importante trecho que diz,

As anistias são reconhecidamente importantes e elogiadas em fóruns internacionais, justamente porque a regularização e o acesso à documentação retiram as pessoas migrantes de uma condição de vulnerabilidade em que estariam sujeitas à exploração.³³⁵

É de suma importância destacar que, ao contrário do que estabelecia o Estatuto do Estrangeiro, o qual proibia a documentação de migrantes que ingressassem ou permanecessem sem documentação no país, a Lei 13.445/2017, permite que o migrante, mesmo sem documentação regular, resida no país, conforme prevê o artigo 31, §5º da lei.³³⁶

Caminhando para a conclusão e, ainda em análise aos vetos presidenciais que mantêm, expressa ou intrinsecamente presentes a falsa ideia de que os vetos realizados se relacionam a ideia de como se dá a gestão migratória do Brasil³³⁷, assim assevera Andrade e Sartoretto,

A recorrente presença da ideia de soberania e da discricionariedade estatal para gestão migratória nas justificativas possuem como pressuposto um direito estatal de decidir quem entra e sai de suas fronteiras, muitas vezes ignorando sua história pessoal e fatos relevantes como seu pertencimento a um grupo que enxerga de forma distinta a relação com o território ou seu tempo de residência no território nacional. Assim, caminha-se em direção ao apagamento do indivíduo da lei, em nome da vontade de uma coletividade que não o incluiria, o Estado do qual não é nacional.³³⁸

Os vetos presidenciais que atingiram a Lei de Migração, alguns dos quais aqui se destacou, permite afirmar que a política migratória nacional, mesmo que claramente tenha formalmente evoluído frente ao vértice normativo que a precedeu,

³³⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7876/2017, Projeto de Lei**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2141497>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

³³⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7876/2017, Projeto de Lei**.

³³⁶ WALDMAN, Tatiana Chang. **Uma Introdução às Migrações Internacionais no Brasil Contemporâneo**. p. 23.

³³⁷ ANDRADE, Gabriel Pereira Penna; SARTORETTO, Laura Madrid. Uma lei para minorias? Reconhecimento, participação e democracia na criação da nova política brasileira de imigração. p. 199.

³³⁸ ANDRADE, Gabriel Pereira Penna; SARTORETTO, Laura Madrid. Uma lei para minorias? Reconhecimento, participação e democracia na criação da nova política brasileira de imigração. p. 198.

ainda considera o estrangeiro, em certa medida, como ameaça à cultura, à segurança e ao emprego (tanto que as regras da nacionalização do trabalho previstas na CLT – artigo 352 a 358 - permanecem em vigor, mesmo sendo contrárias à ordem constitucional vigente, mesmo após reforma trabalhista e, agora, mesmo após lei de migração).

O preconceito, o racismo, a intolerância enraizados em várias camadas da sociedade brasileira, que chega até os três poderes e culmina em legislações de cunho discriminatório, quando vinculados ao Poder Legislativo, impede-a de “compreender que é muito mais fácil lidar com migrações regulares, sobretudo quando se tem preocupação exacerbada com segurança e controle”.³³⁹

É preciso que se combata atitudes racistas, preconceituosas, xenófobas, intolerantes através de campanhas educativas que diminuam o estigma existente sobre grupos de pessoas vulneráveis, permitindo, assim, com que os ditames de direitos humanos se concretizem democraticamente e verdadeiramente.

³³⁹ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos da População**. p. 177.

CONCLUSÃO

O Direito, enquanto arcabouço de garantias individuais e coletivas das pessoas, pode - e deve - ser visto como um instrumento de transformação social. Para que isso se concretize, é necessário aproximar o declarado do praticado nas situações em que há a verificação de que o que se declara não se realiza na prática, para que, assim, aos poucos, torne-se possível a diminuição dos abismos verificados na estrutura social.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, logo no artigo inaugural do texto constitucional (artigo 1º), atribui à dignidade da pessoa humana e à cidadania a posição de princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, permitindo a conclusão de que esses são dois dos pilares que devem ser observados por todo o sistema normativo e por toda a sociedade, na interpretação do direito e das relações humanas, respectivamente.

Em seu artigo 3º, a Constituição Federal de 1988 elenca como objetivos fundamentais da república a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem ou qualquer outra forma de discriminação. Da mesma forma é a abordagem do artigo 5º que, ao estabelecer direitos e garantias fundamentais, afirma que eles são aplicáveis a brasileiros e estrangeiros indistintamente.

A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, documento criado no âmbito da Organização das Nações Unidas, estabelece logo em seu artigo 1º, garantias acerca da dignidade da pessoa humana, que são aplicáveis a todos os seres humanos sem qualquer distinção.

No mesmo sentido faz a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, quando dispõe em seu artigo 5º. 2, sobre o “respeito devido à dignidade inerente ao ser humano”. Os dois documentos foram internalizados pelo Brasil através de decretos presidenciais.

Esta pesquisa se propôs a investigar se o ordenamento jurídico brasileiro, em matéria de refúgio, atribui proteção jurídica ao refugiado que se encontra no território nacional, sendo este, portanto, o problema central da pesquisa. Assim, considerando que o refúgio é uma condição passageira e que uma de suas Soluções Duráveis é a Integração Local, para os fins desta pesquisa consideram-se os casos em que o refugiado optou pela integração local.

Para tanto, foram necessários levantar alguns questionamentos que seriam respondidos conforme o trabalho se desenvolvesse, quais sejam: (1) a proteção normativa que a legislação brasileira confere ao refugiado no Brasil é suficiente para atribuir proteção efetiva a ele? (2) como solucionar o distanciamento entre os direitos que são proclamados a esse público e os direitos que os alcançam, garantindo o exercício pleno de suas garantias enquanto ser humano?

Antes de apresentar as conclusões alcançadas, é preciso esclarecer que o refúgio é mobilidade humana e, por si só, fenômeno que representa enorme dinamicidade, envolvendo fatores variantes, motivo pelo qual as hipóteses de solução apresentadas para as conclusões tomadas, são provisórias e passíveis de futura revisão.

Nota-se, inicialmente, a existência de um paradoxo no fenômeno da globalização, pois ele compreende a livre circulação de bens e serviços, no entanto, permite o chamado “direito de ingresso” apenas para a pessoa do refugiado, podendo haver limitações à entrada de migrantes em situação de vulnerabilidade semelhante a do refugiado e em alguns casos, ainda, atribuindo estigmas como a ilegalidade ou a clandestinidade da imigração, como fez o Decreto 9.199/2017 ao manter o termo “imigrante clandestino”, para se referir ao imigrante que ingressa no Brasil sem autorização.

Ao analisar a Lei 9.474/97, a lei brasileira de refúgio, constata-se que se trata de legislação bastante moderna e avançada, além de estar, de modo geral, em compatibilidade com a Convenção da ONU de 1951, a qual a lei buscou internalizar.

Ainda, apesar de avançada, a lei brasileira de refúgio não estabelece um rol de direitos dos refugiados e parece carecer de eficácia quando o assunto é atribuir proteção efetiva às garantias do refugiado que está no Brasil. Alguns motivos pelos quais imagina-se que isso ocorra serão expostos a seguir.

Em análise a lei 13.445/2017, a atual lei de migração, fica evidenciado o afastamento da retórica discriminatória que existia na legislação que a precedeu (Estatuto do Estrangeiro – Lei 6.815/1980), estando essa lei de acordo com a ordem constitucional vigente.

No entanto, a manutenção de termos pejorativos na legislação migratória, a colocação de obstáculos para estrangeiros que objetivam trabalhar e contribuir para a economia do país (elementos do Decreto 9.199/2017), os vetos de fundo discriminatório que claramente visam barrar o ingresso de migrantes que

aparentemente “nada tem a contribuir” para o país, permitem seguramente afirmar que a política migratória brasileira ainda considera o estrangeiro – neste ponto tanto o refugiado quanto o migrante -, como ameaça a cultura, a segurança e ao emprego, sobretudo se ele for pobre, preto e periférico, como demonstrou o estudo realizado sobre o perfil socioeconômico do refugiado.

Acredita-se que alguns dos motivos pelos quais o público refugiado no Brasil não exerça seus direitos da forma como eles estão previstos, esteja relacionado aos seguintes fatores (não taxativos): (i) falta de interesse das autoridades públicas em pôr em pauta prioritária, meios para se operacionalizar de forma eficaz o direito dos refugiados; (ii) falta de informação da sociedade que cerca esse público e, na qual ele está inserido e, inclusive, do próprio refugiado acerca de seus direitos e deveres; (iii) ao tratamento oferecido ao refugiado devido à ausência de uma estrutura social preparada ao acolhimento e integração do “diferente”, começando pelo fato do refugiado ser recepcionado por uma autoridade migratória representada por uma autoridade policial (Polícia Federal).

Como hipóteses de solução, acredita-se nas seguintes: (1) inicialmente, num aspecto mais amplo e como medida preventiva ao refúgio, sobretudo em países que recebem um grande fluxo de refugiados, com base no valor da solidariedade, é preciso que se pense no compartilhamento de responsabilidades a partir da cooperação internacional. Para isso é preciso a união de Estados e organizações internacionais como a ONU e a OEA, no sentido de operacionalizar mecanismos de prevenção que impeçam o surgimento de novos fluxos;

(2) é preciso fortalecer e criar políticas públicas em prol do público refugiado como meio de concretização de seus direitos, sobretudo com a participação ativa do refugiado no processo de elaboração para ouvir suas demandas e necessidades. Fomentar políticas que desigualem – no sentido de atribuir vantagem a eles - para os iguais é necessário, como a prevista no artigo 44 da lei 9.474/97 (facilitação de ingresso em instituições acadêmicas). A criação de uma política nacional de integração local é medida que se impõe, tendo em vista que atualmente as políticas de integração ficam a cargo de cada município e seria interessante que também houvesse uma diretriz padrão a ser seguida neste particular o que contribuiria para a formação de um sentimento de pertencimento. Ademais, desta forma o próprio Governo Federal também estaria assumindo compromisso direto com a temática da integração. Ainda, o investimento no CONARE, órgão que delibera acerca dos

pedidos de refúgio, na capacitação de pessoal e na contratação de novos funcionários, é importante.

(3) por fim, acredita-se que é preciso fortalecer o combate à discriminação, ao racismo ou a qualquer forma de intolerância contra refugiados, em especial quando relacionado a discursos políticos. Acredita-se que parte da intolerância que se pratica contra o outro que é diferente de si está pautado no desconhecimento de sua realidade e perspectiva de vida. Tolerar pressupõe aceitar o diferente como ele é, com as particularidades que compõe sua identidade. O real combate às causas da intolerância só se darão atingindo a raiz do problema e, neste caso, através da educação informativa. É preciso educar em direitos humanos e em direitos dos refugiados todas as camadas sociais que, se não conhecem, precisam passar a conhecer as causas e complexidades que levam um ser humano a tornar-se refugiado. Educar os agentes públicos que lidam com o solicitante de refúgio logo de sua chegada no país, os que legislam sobre a matéria, os que determinam políticas migratórias e também a sociedade que se relaciona com ele cotidianamente. E é claro, para os casos que se constate a ocorrência de crimes como a xenofobia e o racismo, que seja utilizado devidamente o poder de polícia.

O Brasil ainda possui uma longa caminhada pela frente para finalmente, talvez, algum dia poder afirmar a tutela efetiva dos direitos dos refugiados em território brasileiro. Enquanto isso não se concretiza, é preciso que todos que levantam essa bandeira – principalmente os próprios refugiados - permaneçam perseverantes pela diminuição dos estigmas que cercam esse grupo, pugnando para que o Brasil um dia se estabeleça com a hospitalidade de uma nação verdadeiramente cosmopolita, na qual o refugiado seja visto e tratado de maneira digna, podendo exercer seus direitos simplesmente por sua condição de ser humano, pois “a sociedade democrática é aquela que não apenas garante os direitos individuais e coletivos historicamente conquistados, mas também os promove”.³⁴⁰

³⁴⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O direito e os direitos**: elementos para uma crítica do direito contemporâneo. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 145.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Carlos Eduardo Siqueira. Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97: a extensão dos efeitos da condição de refugiados aos membros do grupo familiar. p. 133-143. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2020.

_____. **Resolução nº. 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR>. Acesso em: 27 mai. 2020.

_____. **Soluções duradouras**. Assistência em Dinheiro. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

_____. **Apátridas**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>>. Acesso em: 16 mai. 2020.

_____. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2020.

_____. **Deslocados internos**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

_____. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

_____. **PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS REFUGIADOS NO BRASIL**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

_____. **Mais de 40% dos refugiados no Brasil dizem ter sofrido discriminação, revela pesquisa**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/mais-de-40-dos-refugiados-no-brasil-dizem-ter-sofrido-discriminacao-revela-pesquisa/>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

_____. **Histórico**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/historico/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

_____. **ACNUR no Brasil.** Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

_____. **Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados.** Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

_____. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina.** Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

_____. **DIRETRIZES SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL N. 03 Cessação da Condição de Refugiado nos termos do Artigo 1C (5) e (6) da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (as Cláusulas de “Cessação das Circunstâncias”).** Disponível em: <<https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9742.pdf?view=1>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

_____. **Dados sobre Refúgio.** Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

ÁFRICA. **Convenção da Organização de Unidade Africana.** Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2020.

ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora; TORRES, Daniel Bertolucci. O Direito dos Refugiados e a Metodologia e Prática Brasileira de Atendimento a Requerentes de Refúgio: uma análise crítica constitucional para avançar na efetivação dos Direitos Humanos. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; *et al* (Coords.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos – estudos em homenagem a António Guterres.** São Paulo: Quartier Latin, 2017.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A LEI Nº. 9.474/97 E A DEFINIÇÃO AMPLIADA DE REFUGIADO: BREVES CONSIDERAÇÕES.** Disponível em: <revistas.usp.br/2Frfdusp%2Farticle%2FviewFile%2F67475%2F70085&usg=AOvVaw0C0lsO3lNGBsmcJzQZVExl>. Acesso em: 4 ago. 2020.

ANDRADE, Gabriel Pereira Penna; SARTORETTO, Laura Madrid. Uma lei para minorias? Reconhecimento, participação e democracia na criação da nova política brasileira de imigração. **Revista del CELSA, International Latin American Studies Review – Universidad de Varsovia.** Polônia, 2018, p. 179-202.

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

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado, p. 333-364. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97.** São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétalla Brandão. **A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos**. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

AZEVEDO, Rita. **Setembro de 2015: Bolsonaro chama refugiados de “escória do mundo”**. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BAENINGER, Rosana Aparecida. **Migração e refúgio precisam ser discutidos com a sociedade para evitar atos xenófobos**. Disponível em: <<http://agencia.fapesp.br/migracao-e-refugio-precisam-ser-discutidos-com-a-sociedade-para-evitar-atos-xenofobos/28086/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. **Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio**. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BARICHELLO, Stefania Eugenia. A evolução dos instrumentos de proteção do direito internacional dos refugiados na América latina: da Convenção de 1951 ao plano de ação do México. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 33-51, jan./jun. 2012.

_____; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, jul./dez. 2014.

BATISTA, Vanessa Oliveira. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo da segurança migratória. **Revista Versus Acadêmica**. Rio de Janeiro, p. 68-78, nov. 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas Desperdiçadas**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 33, p. 5-17, aug. 1994.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. **Decreto nº. 70.946, de 7 de agosto de 1972.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm>. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. **Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. **Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. **Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 07 mar. 2020.

_____. **Decreto nº. 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. **Decreto nº. 9.277, de 5 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9277.htm>. Acesso em: 4 ago. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 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: 30 set. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769>>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. **MENSAGEM Nº. 163, DE 24 DE MAIO DE 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BENHABIB, Seyla. **Another Cosmopolitanism.** Oxford: Oxford University Press, 2006.

BERBERI, Marco Antonio Lima. A questão dos refugiados: poder e controle. In: SARLET, Ingo; NOGUEIRA, Humberto; POMPEU, Gina Marcilio (Orgs.). **Direitos fundamentais na perspectiva da democracia interamericana.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 207-221, 2019.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

BOFF, Leonardo. **A hospitalidade**: direito de todos e dever para todos. Disponível em: <<https://leonardoboff.org/2015/10/06/a-hospitalidade-direito-de-todos-e-dever-para-todos/>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Direitos de personalidade e autonomia privada**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BROTI, Mônica Peralli; ARAÚJO, Paulo Roberto Monteiro de. Refúgio: identidade, intolerância e as diferenças na sociedade acolhedora. **Revista Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, Ponta Grossa, v. 26, p. 108-120, jan./abr. 2018.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk; MORAES, Gabriel Augusto Marques Poeta de. A construção da cidadania, a democracia e a teoria cosmopolita: análise de um caso a partir do fenômeno das iterações democráticas. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 2, p. 728-746/1º quadrimestre 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7876/2017, Projeto de Lei**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2141497>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CARNEIRO, Wellington Pereira. O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1 (1) da lei 9.474/97. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

CARTA CAPITAL. **Bolsonaro critica imigrantes e defende muro de Trump**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/bolsonaro-critica-imigrantes-e-defende-muro-de-trump/>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CAVALLINI, Viviane Cristina Rodrigues; DA MOTTA, Ivan Dias. O conceito de personalidade no âmbito dos direitos da personalidade. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 9, n. 2, 2009.

CEREN, João Pedro; CARMO, Valter Moura do. A Isonomia entre nacionais e estrangeiros no tocante ao assistencialismo público sob o olhar do STF. **Nomos, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito – UFC**, Ceará, v. 37.2, p. 347-374, jul./dez. 2017.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional-BEPI**, Brasília, n. 26, p. 41-53, set. 2019/abr. 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O direito e os direitos**: elementos para uma crítica do direito contemporâneo. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ. SENTENCIA DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2010. (Excepciones**

Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas). Serie C No. 218. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

_____. **CASO NADEGE DORZEMA Y OTROS VS. REPÚBLICA DOMINICANA. SENTENCIA DE 24 DE OCTUBRE DE 2012. (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 251.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

_____. **CASO FAMILIA PACHECO TINEO VS. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. SENTENCIA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2013. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No 272.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

COLÔMBIA. **Declaração de Cartagena.** Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamento dos direitos humanos. In: MARCÍLIO, Maria Luiza (Coord.). **Cultura dos direitos humanos.** São Paulo: LTr, 1998.

_____. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 12. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2019.

CONARE, Comitê Nacional para os Refugiados. **Decisões Plenária Conare.** Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTQ4MTU0NGltYzNkMi00M2MwLWFhZWtMtdBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOj9>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

_____. **Resolução Normativa nº 27, de 30 de outubro de 2018.** Disciplina o art. 2º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48230094/do1-2018-11-01-resolucao-normativa-n-27-de-30-de-outubro-de-2018-48229911>. Acesso em: 4 ago. 2020.

_____. **Resolução Normativa nº 24, de 28 de julho de 2017.** Adota o Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos efeitos da Condição de Refugiado e o Formulário para Interposição de Recurso e altera a redação da Resolução Normativa nº 22 do Conare. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-24-do-conare.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

_____. **Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016**. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn-no-23-alterada-pela-28.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

CORRÊA, Darcísio; ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. Direitos Humanos e Desenvolvimento: em busca de uma cidadania global. **Revista Direito em Debate**, Ijuí, ano XIV, nº. 25, jan./jun. 2006, p. 35-52.

CORTEZ, Laura Maria Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. A tutela dos direitos humanos dos migrantes pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Cadernos de Direito Actual**, Natal, n. 8, p. 439-452 (2017).

COSTA, Alexandre Araújo; CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Amartya Sen – A ideia de Justiça. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 8, mai./aug. 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DURKHEIM, Émile. **As formas elementares da vida religiosa**: o sistema totêmico na Austrália. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FARAH, Paulo Daniel. Combates à xenofobia, ao racismo e à intolerância. **Revista USP**, São Paulo, n. 114, p. 11-30, jul./ago./set. 2017.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes**: ordem jurídica internacional e brasileira. Curitiba: Juruá, 2012.

FERRAZ, Gabriela Cunha. A expulsão segundo os artigos 36 e 37 da lei nº 9.474/97. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). p. 321-331. **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues. Os direitos da personalidade como direitos essenciais e a subjetividade do direito. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 6, n. 1, p. 241-266, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **NOVO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FRANCO NETO, Laércio Dias; CABACINHA, Paulo Máximo de Castro. Cooperação Jurídica Internacional sob a ótica dos Direitos Humanos: Uma releitura do processo de extradição no Brasil. In: MENEZES, Wagner. (Org.). **Direito Internacional em Expansão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, v. 12, p. 124-145.

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

GARCIA, Márcio. Battisti: asilo ou refúgio. **Revista Meridiano 47 Journal of Global Studies**. Brasília, n. 106, p. 5-7, mai. 2009.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Nacionalidade espanhola**. Disponível em: <<http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/BRASILIA/pt/InformacionParaExtranjeros/Pages/Nacionalidad.aspx>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

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

GUERRA, Sidney. As três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana: Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito dos Refugiados. In: PRONER, Carol; GUERRA, Sidney. *et al.* **Direito internacional humanitário e a proteção internacional do indivíduo**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2008.

_____. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 09, n. 04, 2017.

HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

HATHAWAY, James. **The rights of refugees under international law**. Londres: Editora Cambridge University Press, 2005.

HAURIOU, Maurice. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. Paris, 1996.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Trad. José Veigas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

JUÁREZ, K. A. C. La Protección de Los Derechos de Las Personas Migrantes Extranjeras en Treinta Y Cinco Años de Jurisdicción de La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ARNAIZ, A. S; MULLOR, J. S; ROA, J. E.; **Diálogos Judiciales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. Tirant Lo Blanch, 2017. p. 357-381.

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

_____; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S.; JAROCHINSKI, João Carlos Silva. O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da Declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (Coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: Direitos Humanos, Guerra e Paz**. Curitiba: Juruá, 2014.

_____; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S. O Direito Internacional dos Refugiados e seu Contexto Atual na América Latina. In: ROSA, Renata de Melo; AVILA, Carlos Federico Domínguez (Orgs.). **América Latina no Labirinto Global: Economia, Política e Segurança**. Brasília: CRV, p. 353-369/2012.

_____; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, ano XXII, n. 43, p. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

_____. Migrações e Desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (Org.). **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: LePM, 2017.

KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei das Migrações: Da Doutrina da Segurança Nacional ao Desenvolvimento Humano**. Disponível: <<https://unibrasil.academia.edu/PedroHenriqueGallottiKenicke>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

_____; LORENZETTO, Bruno Meneses. O estatuto do estrangeiro e a mudança na fundamentação da política migratória brasileira. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 195-209, 2017.

LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas; MARCHINI NETO, Dirceu; LUDWIG, Fernando José. A lei de migração brasileira (lei nº 13.445/2017) e a facilitação da livre circulação do residente fronteiriço. **Residente de Estudos Internacionais (REI)**, João Pessoa, v. 10, n. 1, p. 23-39, (2019).

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LIMA, Carolina Alves de Souza. Caminhos da Cultura da Paz para a Crise Humanitária dos Refugiados. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; et al (Coords.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos – estudos em homenagem a Antônio Guterres**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

LISOWSKI, Telma Rocha. **A apatridia e o “Direito a ter Direitos”**: Um Estudo sobre o Histórico e o Estatuto Jurídico dos Apátridas. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/2012-05Artigo_4_A_Apatridia.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2020.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

_____. LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. O direito a não discriminação dos estrangeiros. **Escola Superior do Ministério Público da União**. Boletim Científico n. 37, 2012.

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. **Ciberciudadani@ o ciudadani@.com?** Espanha: Gedisa, 2003.

MAHLKE, Helisane. **A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre Refúgio e sua Repercussão sobre o Sistema de Proteção aos Refugiados no Brasil.** Disponível em: <https://www.academia.edu/28251118/_A_Jurisprud%C3%Aancia_da_Corte_Intera_mericana_de_Direitos_Humanos_sobre_Ref%C3%BAgio_e_sua_Repercuss%C3%A3o_sobre_o_Sistema_de_Prote%C3%A7%C3%A3o_aos_Refugiados_no_Brasil_>. Acesso em: 01 ago. 2020.

MAALOUF, Amin. **O mundo em desajuste:** quando nossas civilizações se esgotam. Trad. Jorge Bastos. Rio de Janeiro: DIFEL, 2011.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MAYER, Amanda Cristina; SOUZA, Jeniffer Riscielly de; CRUZ, Fabrício Bittencourt da. A lei de migração: o veto presidencial à anistia para imigrantes indocumentados. **II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Estadual de Ponta Grossa.** Ponta Grossa, v. 1, 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional:** sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. SILVA, Monique Jeane Barbosa da; GNOATTO, Jennifer de Lara (Colab.). Rio de Janeiro: Forense, 2019.

_____. **Direito Internacional Público.** 6ª. ed. São Paulo: Editora Revista, 2012.

MIALHE, Jorge Luís. A nacionalidade originária e a questão da dupla nacionalidade: jus soli e jus sanguinis em perspectiva histórica. **Revista Videre, UFGD,** Dourados, v. 10, n. 20, p. 224-244, jul./dez. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **CONARE.** Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

_____. **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>. Acesso em: 8 ago. 2020.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração:** a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

OIM ONU MIGRACIÓN. **INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EM EL MUNDO 2020.** Genebra, Suíça. 2019.

OLIVEIRA, Alfredo Emanuel Farias de. **O fundamento dos direitos da personalidade.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de Oliveira. **O Percurso do Conceito de Paz: de Kant à atualidade.** I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, Paula Julieta Jorge de. **A Cidadania é para todos.** Direitos, deveres e solidariedade. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/subs/santoanastacio/institucional/artigos/a-cidadania-e-para-todos.direitos-deveres-e/?searchterm=cidadania>>. Acesso em: 21 mar. 2020.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos da População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./abr. 2017.

ONU NEWS. **Número de migrantes internacionais no mundo chega a 272 milhões.** Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/11/1696031>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

_____. **Pacto Global sobre os Refugiados:** Em que aspecto é diferente do pacto dos migrantes e como ajuda as pessoas forçadas a fugir? Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652121>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).** Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2020.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

_____. **A história da Organização.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

_____. **Principais documentos.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/docs/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O Instituto do Refúgio no Brasil: Práticas Recentes. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 43-55, jan./jun. 2015.

PIOVESAN, Flávia. Igualdade, Diferença e Direitos humanos: Perspectivas Global e Regional. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. **Direitos Humanos e Justiça Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ALMEIDA, G. A. e ARAÚJO, N. **O Direito Internacional dos Refugiados** – uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PORFÍRIO, Lícia Christynne Ribeiro. **Tratamento Jurídico dos Refugiados**: análise das legislações nacionais e internacionais. Curitiba: Juruá, 2019.

PORTO, Renan. **Número de refugiados no Brasil aumenta mais de sete vezes em um semestre**. Disponível em: <<https://jovempan.com.br/programas/jornal-da-manha/refugiados-brasil-aumenta-semestre.html>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

RABELO, Humberto Coelho. O Direito Internacional dos Refugiados como Vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos. **Revista DIZER (UFC)**, Fortaleza, v. 3, n. 1, 91-109 (2018).

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs.). Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. O Princípio do Non-Refoulement no Direito dos Refugiados: do ingresso à extradição. **Revista dos Tribunais**. v. 892, 2010.

_____. RIOS, Aurélio; CLÈVE, Clèmerson; *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **Consultor Jurídico**, São Paulo, v. 23, n. 2017, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Proteção dos Refugiados na Declaração de Cartagena de 1984: Uma análise a partir do caso dos haitianos no Brasil. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Campina Grande, v. 4, n. 1, p. 30-45, 2013.

ROCCO, Marta Ricardo. Artigo 3º da Lei 9.474/97: Cláusulas de Exclusão. p. 145-155. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

ROHDEN, Valério. (Coord.). Kant e a instituição da paz. **Coleção Diálogos Brasil – Alemanha nas ciências humanas**. Porto Alegre: Editora Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Goethe-Institut/ICBA, 1997.

SALADINI, Ana Paula Sefrin. **Trabalho e imigração**: os direitos sociais do trabalhador migrante sob a perspectiva dos direitos fundamentais. São Paulo: Ltr, 2012.

SANTANO, Ana Claudia. Derechos humanos para el desarrollo de una sociedad realmente globalizada. **Opinión Jurídica**, Medellín, 19 (38), p. 39-57, enero-junio/2020.

_____. Direitos sociais e desenvolvimento: uma abordagem do ativismo judicial na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 273-300, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1177.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana** – conteúdo, trajetória e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; WEINGARTNER NETO, Jayme. Um ensaio sobre a tolerância, a interculturalidade e a educação em Direitos Humanos como meio eficaz para a efetivação da dignidade (da pessoa) humana no atual contexto do Estado Constitucional. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 4-37, jan./abr. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARMENTO, George. **Direitos Humanos: liberdades públicas, ações constitucionais, recepção dos tratados internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SAYAD, Abdelmalek. **Imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Leda Maria Messias da; LIMA, Sarah Somensi. Os imigrantes no Brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. (Online). Brasília, v. 7, n. 2, ago. 2017, p. 385-403.

SILVA, Tony Robson da. **A (NECESSÁRIA) CONVENCIONALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA**: uma análise da regulamentação da política migratória à luz do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. 2020. 183f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

SEYFERTH, Giralda. **Imigrantes, estrangeiros**: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. PPGAS, Museu Nacional – UFRJ, p. 2. Disponível em: <https://www.imigracaohistorica.info/uploads/1/3/0/0/130078887/seyferth_giralda._imigrantes_estrangeiros_a_trajet%C3%B3ria_de_uma_categoria_inc%C3%B4moda_no_campo_pol%C3%ADtico.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SILVESTRE FILHO, Oscar. **Migração**: da ordem jurídica internacional a suas perspectivas no Brasil. São Paulo, 2016. 88f. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho/SP.

SODRÉ, Marcelo Gomes; SILVA, Roberto Baptista Dias da. Refugiados Ambientais: uma justiça a ser feita. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; et al (Coords.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos** – Estudos em homenagem a António Guterres. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito Internacional do Trabalho**. 3ª. ed. São Paulo: LTr, 2000.

SZANIWASKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TIBURCIO, Carmen. A nacionalidade à luz do direito internacional e brasileiro. **Revista de Direito Cosmopolita**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 131-167, jun. 2014.

TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. In: MEDEIROS A. P. C. de. (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Educação para a Cidadania Global: tópicos e objetivos de aprendizagem**. Brasília: Unesco, 2016.

VALENTE, Ana Lúcia E. F. **Ser Negro No Brasil Hoje**. 16ª. ed. São Paulo: Moderna, 1994.

VEDOVATO, Luís Renato. Direito dos refugiados e realidade: a necessária diminuição das distâncias entre o declarado e o alcançado. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Regulamento da Lei de Migração é uma Catástrofe**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

VERAS, Nathália Santos; SENHORAS, Elói Martins. **Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

_____. **Direito de ingresso do estrangeiro: a circulação das pessoas pelo mundo no cenário globalizado**. São Paulo: Atlas, 2013.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

WALDMAN, Tatiana Chang. **Uma Introdução às Migrações Internacionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Fundo da OIM para o Desenvolvimento, 2018.