

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARINA KUHN FACCHIN

A QUESTÃO DO REFÚGIO NO BRASIL

Porto Alegre

2015

MARINA KUHN FACCHIN

A QUESTÃO DO REFÚGIO NO BRASIL

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Relações Internacionais, da Faculdade de Ciência Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Henrique Carlos de O. de Castro

Porto Alegre

2015

MARINA KUHN FACCHIN

A QUESTÃO DO REFÚGIO NO BRASIL

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Relações Internacionais, da Faculdade de Ciência Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Henrique Carlos de O. de Castro

Aprovado em: Porto Alegre, 01 de julho de 2015.

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González
UFRGS

Prof. Dra. Sônia Maria Ranincheski
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, à minha mãe, Sandra Teresinha Kuhn, e ao meu pai, José Luiz Facchin, por sempre me apoiarem e por proporcionarem todas as oportunidades que eu tive na vida, eu não estaria aqui sem vocês. À minha irmã e ao meu irmão pelo companheirismo e pelas conversas.

Agradeço ao Professor Henrique Carlos de Castro, meu orientador nesse trabalho, pela paciência, pela disponibilidade e pelo apoio enquanto eu escrevia o trabalho. Um professor que me deu a oportunidade de trabalhar com um tema diferente e que foi meu terapeuta em alguns momentos.

Agradeço a meus amigos, da faculdade e de antes, que sempre estiveram lá para me apoiar nas dificuldades e para comemorar as minhas conquistas.

Agradeço ao Tiago, meu companheiro e meu lugar seguro quando eu me sentia perdida.

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por me proporcionar uma educação de qualidade provida pelo governo federal.

RESUMO

O Brasil tem se destacado no que diz respeito ao recebimento e tratamento de refugiados nos últimos anos. A participação do país nesse importante tema é destaque de notícias e de declarações de importantes organizações internacionais. Assim, nesse trabalho de conclusão de curso, apresenta-se uma revisão histórica de como o regime internacional para refugiados foi desenvolvido, iniciando-se na I Guerra Mundial e considerando as diferentes organizações internacionais envolvidas e os instrumentos criados por elas. A participação brasileira nessas questões tem destaque, mesmo que esta tenha sido tardia. E o protagonismo brasileiro durante os anos mais recentes, com a criação de uma lei nacional que internaliza suas obrigações internacionais mostra como o assunto tornou-se importante para o país. Por fim, é discutida a situação atual dos refugiados no Brasil, por meio de uma análise do Relatório Estatístico desenvolvido pelo ACNUR e da apresentação da situação especial dos haitianos.

Palavras-chave: refúgio, Brasil, regime internacional.

ABSTRACT

Brazil has distinguished itself in the last few years regarding the subject of reception and treatment of refugees. The participation of the country in this important subject has been highlighted in news and declarations from important international organizations. So, this paper presents a historical review of how the international regime for refugees was developed, starting during the First World War. It takes into consideration the different international organizations involved in the process and the international instruments created by them. The Brazilian participation in these matters is important, even though it had a late start. Brazil's role during recent years, with the establishment of a national law that internalizes its international obligations, shows how important this subject has become for the country. Lastly, the current situation of refugees in Brazil is discussed through an analysis of the Statistical Report developed by the UNHCR and through the discussion of the Haitians' special situation.

Keywords: refugees, Brazil, international regime.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 DA LIGA DAS NAÇÕES À CONVENÇÃO DE 1951.....	11
2.1 Antecedentes das Leis de Refúgio.....	11
2.2 ONU e Organizações Internacionais de Assistência aos Refugiados.....	17
2.2.1 Organização Internacional dos Refugiados (OIR)	18
2.2.2 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	20
2.2.3 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951)	22
3 O BRASIL E O REFÚGIO.....	26
3.1 O Brasil e a OIR.....	26
3.2 O Brasil e a Convenção de 1951.....	30
3.3 O Brasil e a Lei 9.474/97.....	33
4 SITUAÇÃO ATUAL.....	38
4.1 Relatório ACNUR 2010-2014.....	38
4.2 Situação dos Haitianos.....	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia visa a estudar a evolução do tema dos refugiados, internacionalmente, e, como foco maior, no Brasil. Este tema ganhou relevância internacional principalmente desde a primeira metade do século XX, com as duas grandes guerras e, como consequência, o elevado número de pessoas que foram forçadas a deixar suas casas e seus países. Antes deste período, a questão dos refugiados era tratada de forma individual por cada Estado, não existindo nenhuma proteção jurídica àqueles que buscavam refúgio.

No final da I Guerra Mundial, assim como no entre guerras, a Liga das Nações foi quem se viu com a responsabilidade de criar mecanismos para lidar com o grande número de refugiados que surgia. Assim, criou vários instrumentos para lidar, separadamente, com cada fluxo de refugiados; suas ações tinham caráter pragmático, temporário, e eram encarregadas apenas da proteção de grupos específicos. Foi então, por intermédio da ação do Alto Comissário Nansen, que surgiram as características que seriam aplicadas a todas as entidades de apoio a refugiados através dos anos: a busca pela definição do status jurídico do refugiado, a organização e o planejamento para que essas pessoas fossem reassentadas da melhor maneira possível no país que as quisesse receber e o suporte para que todos tivessem trabalho, assistência e condições mínimas para a sobrevivência.

Suas ações foram importantes, mas, ao mesmo tempo, são criticadas devido a uma falta de visão do todo da questão. Lidar com fluxos separados tornava o trabalho mais difícil e menos eficiente. Assim, quase no final de sua existência, a Liga busca criar uma única repartição, que seria responsável por todos os refugiados. Infelizmente, a erupção da II Guerra Mundial impediu que o trabalho se desenvolvesse, sendo que logo seria substituído pela Organização Internacional dos Refugiados.

Uma das primeiras tentativas de criar uma lei internacional para refugiados também veio com a Liga das Nações, através da Convenção de 1933. Poucos países acabaram por aderir a esta Convenção, mas a inclusão do artigo sobre a *non-refoulement* (não-repulsão) mostrou-se importantíssima para a redação de documentos no futuro.

No pós-II Guerra, temos a criação da Organização das Nações Unidas e, com ela, surge a Organização Internacional dos Refugiados. Esta surgiu como um avanço às tentativas da Liga das Nações de auxiliar a resolver a situação dos refugiados na Europa, mas mantinha o mesmo caráter temporário. Sua criação passou por dificuldades causadas

pelo estado da política internacional, com a crescente rivalidade entre o capitalismo e o comunismo. A visão da URSS quanto aos refugiados era bastante restrita, com foco em repatriar aqueles que estavam fora de seus países, mesmo que muitos dos deslocados não desejassem voltar à sua pátria. Os países ocidentais, principalmente os EUA, buscavam alternativas para os deslocados, muitas vezes como uma propaganda política. Essas diferenças de pensamento influenciaram o desenvolvimento das políticas para refugiados.

A Organização Internacional dos Refugiados trazia, em sua constituição, uma nova definição de refugiado, onde este era visto de uma perspectiva individualista, contra o que se fazia até então, onde a condição de refugiado era sempre considerada de forma coletiva, ou seja, como pertencimento a um grupo perseguido.

A OIR acabou por ser extinta, e foi criado em seu lugar o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O ACNUR foi criado como um órgão humanitário e apolítico - mesmo que a questão dos refugiados sempre acabe por pender para questões políticas. A visão do ACNUR como apolítico fez parte da tentativa de criar um órgão mais forte e relevante, que pudesse contornar as dificuldades da política internacional da época. Foi a partir desse momento que o Brasil passou a ter um papel mais forte na questão dos refugiados, sendo que participou ativamente da criação e depois de comitês do órgão.

Na mesma época da criação do ACNUR temos a redação do mais importante documento jurídico sobre refugiados até hoje: a Convenção de 1951, que contou com a assinatura e ratificação de inúmeros países, Brasil incluso. Essa convenção busca unificar os instrumentos já existentes, além de consolidar práticas de recebimento e tratamento de refugiados dentro dos países. Duas questões da Convenção de 1951 foram modificadas em seu Protocolo de 1967: as que dizem respeito à limitação geográfica e à limitação temporal para o reconhecimento de refugiados. Esse protocolo foi elaborado devido à necessidade de se expandir na prática a definição de refugiado, para que os novos fluxos que surgissem pudessem ser colocados sob a proteção do ACNUR e dos países signatários da Convenção de 1951. Esses dois documentos juntos ainda são os mais respeitados internacionalmente.

A história do Brasil dentro desse tema torna-se mais relevante após o fim da Ditadura Militar, com mudanças na Constituição no que diz respeito aos direitos humanos, até a criação da lei 9.474/97, que internaliza na nossa legislação os compromissos assumidos internacionalmente em relação aos refugiados. O conceito de refugiado hoje é altamente dependente da Convenção de 1951, ou seja, para que uma

pessoa possa receber o *status* de refugiado ela deve sair de seu país por motivo de perseguição devido à raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas. Aqueles que são deslocados por outros motivos não tem direito, pelas leis internacionais, a receber este *status*. A lei 9.474/97 internaliza esse conceito de refugiado, mas também adiciona a condição de que este pode receber proteção devido a condições de grave violações dos direitos humanos em seu país de origem.

Atualmente o Brasil tem mais de 7.000 refugiados vivendo em seu território, além de cerca de 40.000 haitianos que têm vistos humanitários. A ação brasileira busca ajudar o máximo de pessoas possível, mas os limites econômicos e sociais são reais e não podem ser ignorados. Outro problema que se enfrenta é um crescimento do antagonismo da sociedade frente estes refugiados, atitudes de racismo e preconceito que precisam ser eliminadas.

Assim, este trabalho busca fazer uma recapitulação da história do regime internacional para refugiados, chegando a uma apresentação da situação atual no Brasil.

O primeiro capítulo discute a criação dos instrumentos internacionais a partir da I Guerra Mundial, passando pela Liga das Nações e a criação da ONU. Destacam-se trechos das principais Convenções e a discussão, ainda presente nos dias de hoje, do conceito de refugiado.

O segundo capítulo trata da presença brasileira na criação das instituições e Convenções que tratam do assunto. Discute-se o período da Ditadura Militar e o momento de exceção que isso causou na nossa política para refugiados. Além disso, há uma apresentação da Lei 9.474/97 e suas principais particularidades, como a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

No terceiro capítulo, apresenta-se uma ideia da situação atual da presença de refugiados no Brasil, com a análise de um Relatório Estatístico do ACNUR. Também se discute a presença dos haitianos no país e a sua situação especial.

2 DA LIGA DAS NAÇÕES À CONVENÇÃO DE 1951

A questão dos refugiados é tão antiga quanto a história da Humanidade. Há relatos da existência de refugiados em textos clássicos e religiosos; no entanto, a criação de mecanismos jurídicos e políticos para lidar com o deslocamento de grande número de refugiados só foi possível após as duas grandes guerras do século XX. Como veremos neste capítulo, inúmeras instituições foram criadas e extintas no caminho até a criação de uma legislação internacional amplamente aceita. Devemos notar, também, que a questão foi tratada, por muito tempo, como se fosse de caráter temporário, que seria resolvida uma vez que os grandes conflitos acabassem. Isso se evidencia na criação de instituições com datas pré-estabelecidas de extinção pela Liga das Nações, assim como a sucessiva criação de instrumentos para lidar com cada onda de refugiados como se fossem independentes.

A questão dos refugiados agravou-se muito durante a II Guerra Mundial (1939-1945), com o deslocamento de milhares de pessoas que buscavam asilo contra perseguições em seus países de origem. Essa situação reforçou a ideia de que era necessário criar um conjunto de regras internacionais para regulamentar a situação dessas pessoas.

A Primeira Guerra Mundial já tinha dado início a um movimento em direção a uma legislação internacional para lidar com grandes deslocamentos de refugiados, com o auxílio da Liga das Nações. No entanto, o progresso não se mostrou suficiente, principalmente devido ao fim da organização por razão da sua ineficiência em manter a paz entre os países. Então, para lidar com o número de pessoas deslocadas durante o período de 1939-1945 e no pós-guerra, em dezembro de 1949 foi estabelecido o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

2.1 Antecedentes das Leis de Refúgio

No período anterior à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), causadora do primeiro grande êxodo populacional do século passado, a problemática dos refugiados era resolvida por meio de concessões de asilo ou por meio da utilização de procedimentos de extradição conjugadas com o Direito Penal Internacional (ANDRADE, 2001). Assim sendo, cada caso era tratado de forma individual e as decisões dependiam fortemente do corpo diplomático de cada país. O conflito, no entanto, causou o deslocamento de um número elevado de pessoas, e o tratamento caso a caso tornou-se inviável e lento. Assim, na década de 1920 nascem as primeiras diretrizes de uma legislação internacional para refugiados, com o auxílio da Liga das Nações.

O principal objetivo da Liga das Nações era a manutenção da paz. Os países buscavam criar uma instituição que pudesse unir os Estados em busca de uma sociedade sem guerras, e que tivesse o poder de aconselha-los em questões internacionais como a renegociação de fronteiras e o reestabelecimento da paz na Europa. Sua carta era baseada nos Quatorze Pontos de Woodrow Wilson, que deveriam guiar o mundo pós-guerra em direção a um período sem conflitos. Logo ficou clara a necessidade de envolvimento da Liga com as inúmeras pessoas do Leste Europeu que passaram a buscar refúgio em outros países, fugindo das áreas de conflito e do novo regime que surgia.

Nesse contexto, pressionada pelos Estados para buscar soluções ao problema dos refugiados, a Liga tem que agir. Não tendo um mandato específico para tratar deste problema, as ações da Liga foram iniciadas como resultado de apelos e através de mecanismos desenvolvidos empiricamente. As entidades de assistência aos refugiados surgidas no âmbito da Liga das Nações tiveram caráter fundamentalmente pragmático, eram temporárias e encarregadas da proteção de grupos específicos. Essa foi, inclusive, a razão de inúmeras críticas feitas, posteriormente, ao trabalho da Liga na assistência aos refugiados. Argumenta-se que esta nunca conceituou universalmente o termo “refugiado”, tendo feito uso de definições específicas para casos distintos. A primeira definição largamente aceita viria apenas com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967.

Foi assim que a Liga se viu na necessidade de intervir na Europa, para prestar auxílio àqueles que não tinham como ajudar a si mesmos. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha fez um apelo à Liga, e, para responder a este, foi designado que Fridtjof Nansen, um estadista norueguês, assumisse como “Alto Comissário para os Refugiados Russos”. Neste primeiro momento, lidando com o deslocamento de russos devido à Revolução Bolchevique e à grande fome que assolou a Rússia em 1921 (ANDRADE, 1996).

Mais tarde, Nansen assumiria como Alto Comissário para Refugiados de inúmeras outras nacionalidades, como armênios, assírios e turcos, e viria a receber o Prêmio Nobel da Paz por seu trabalho. Nansen empreendeu a enorme tarefa de definir o estatuto jurídico dos refugiados russos e de organizar tanto o emprego dos refugiados nos países de acolhimento quanto o seu repatriamento.

Assim, a Liga passou a auxiliar os deslocados não somente com relação às inúmeras necessidades que se originavam a partir de sua nova condição, mas também na procura de residência e trabalho fixo. Foi assim que surgiram as características que seriam

aplicadas a todas as entidades de apoio a refugiados através dos anos: a busca pela definição do status jurídico do refugiado, a organização e planejamento para que essas pessoas fossem reassentadas da melhor maneira possível no país que as quisesse receber e o suporte para que todos tivessem trabalho, assistência e condições mínimas para a sobrevivência (HEHR, 2007).

Nansen auxiliou na realocação de mais de 400.000 apátridas e refugiados. Ele também:

Organizou uma conferência internacional de onde resultou a introdução de documentos de viagem e de identidade para os refugiados, comumente denominados “passaportes Nansen”. Quando se goraram as negociações com a União Soviética acerca do repatriamento de refugiados russos, Nansen lançou a adoção de medidas adicionais, prevendo um estatuto jurídico seguro para os refugiados nos países de acolhimento. Estes primeiros instrumentos jurídicos servirão de base, mais tarde, às Convenções de 1933 e de 1951 relativas aos refugiados. (*A Situação dos Refugiados no Mundo. 50 anos de acção humanitária; ACNUR; 2000*)

Esses “Passaportes Nansen” eram os documentos de viagem e identidade para refugiados e apátridas que precisavam ser realocados em outros países. Ele também trabalhou na construção de um aparato jurídico internacional para apoiar a realocação dos refugiados e protegê-los. Esses procedimentos jurídicos foram a base para as decisões tomadas nas Convenções de 1933 e 1951 em relação a refugiados.

Em 1930, logo após a morte de Nansen, foi criado o Escritório Internacional Nansen para Refugiados. Este foi criado por decisão da Assembleia da Liga das Nações e iniciou suas atividades em 1931, já com uma data de extinção prevista. Era mais uma ação temporária da Liga. Durante a sua existência, prevista para durar até 1939, o Escritório Nansen seria responsável pelo auxílio humanitário aos refugiados, enquanto o auxílio jurídico, como a proteção legal, aos direitos civis e ao estatuto do refugiado, ficaria como responsabilidade do Secretariado da Liga das Nações. Na prática, essa distinção era muito pouco aplicada, sendo o Escritório Nansen responsável pela maior parte da assistência aos refugiados. (ANDRADE, 1996)

Nos anos seguintes à sua criação, no entanto, o Escritório Nansen teve problemas financeiros e de legitimidade. Os primeiros devido às consequências da Crise de 1929, que fez com que os Estados diminuíssem as suas contribuições financeiras para Organizações Internacionais. O problema de legitimidade vinha da crise na Liga das

Nações, que falhava em seus objetivos principais, em parte devido à implementação do Sistema de Segurança Coletiva pelos Estados, o que diminuía as opções que a Liga tinha para proteger os refugiados (BARTELEGA, 2007). Esse Sistema de Segurança Coletiva antagonizava os Estados, que tinham visões diferentes do que estavam dispostos a fazer. Esse sistema se manteria em voga após a criação da ONU, mas permaneceria pouco eficiente até o fim da Guerra Fria.

Um terceiro problema foi a entrada da União Soviética na Liga das Nações. O país era contrário à maior parte das políticas para refugiados e considerava que os russos que buscavam refúgio eram traidores do regime e, portanto, não tinham direito a qualquer proteção de organismos internacionais. Insistia na repatriação destes refugiados (ANDRADE, 1996). Na mesma época houve aumento de alemães buscando refúgio devido à ascensão do regime de Adolf Hitler, o que aumentou a pressão.

Ficou claro, então, que os instrumentos existentes até aquele momento não garantiam a plena proteção de refugiados em situações de crise e que havia a necessidade de garantir que a proteção não fosse extinta junto com o Escritório Nansen. Surgiu então uma demanda por um instrumento internacional que convencionasse a matéria. Foi então que, em maio de 1933, os Presidentes do Conselho da Liga e da Comissão de Consulta Intergovernamental (órgão do Escritório Nansen) juntaram-se para criar um esboço de uma Convenção para a assistência a refugiados. Em alguns meses foi apresentada para assinatura pelos Estados Membros a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados. Essa convenção, no entanto, contou com a assinatura de apenas oito Estados Membros. (ANDRADE, 1996). Nesse momento a Liga das Nações já tinha perdido grande parte da sua importância inicial, e muitos Estados se retiraram de seu âmbito. A entrada da União Soviética afastou os EUA, o que causou um forte baque de legitimidade no organismo.

A Convenção de 1933 tem seus méritos, apesar de não ter sido largamente aceita. Foi a mais ampla tentativa, da parte da Liga das Nações, de definir as responsabilidades dos Estados em relação aos refugiados. Seu texto surgiu a partir de quatro acordos multilaterais da Liga que foram adotados entre 1922 e 1928 em resposta a problemas de refugiados causados pela I Guerra Mundial e por vários conflitos que surgiram na sequência. Vários de seus artigos foram usados mais tarde na redação do texto da Convenção de 1951. Seus principais dispositivos tratavam da situação jurídica (artigos 4º e 6º), das condições de trabalho (artigo 7º), do bem-estar e da assistência (artigos 9º ao 11º) e da educação (artigo 12º) aplicáveis aos refugiados (BARTELEGA, 2007)

O artigo 3º trata do princípio de *non-refoulement* (não-repulsão), afirmando que os Estados contratantes não recusarão a admissão de refugiados na fronteira de seus países de origem. Além disso, este artigo menciona também a impossibilidade de retirar de um território os refugiados que foram autorizados a nele residir (ANDRADE, 1996). Essa é a primeira vez que esse princípio é colocado como lei internacional. Ele garantia a proteção contra a repatriação forçada de refugiados que estariam em perigo se retornassem para seus países de origem (JAEGER, 2001):

Cada uma das partes contratantes aceita não remover ou manter fora de seu território pela aplicação de medidas políticas, como expulsões ou não-admissões na fronteira (repulsão), refugiados que foram autorizados a residir ali regularmente, a não ser que tais medidas sejam tomadas em razão de segurança nacional ou ordem pública.

Aceita não recusar, em nenhum caso, entrada a refugiados na fronteira de seus países de origem.

Reserva-se o direito de aplicar medidas internas como lhe pareçam necessárias para refugiados que, tendo sido expulsos por razões de segurança nacional ou ordem pública, sejam incapazes de deixar o território pelo fato de não terem recebido, por seu próprio pedido ou pela intervenção de instituições de auxílio, as autorizações necessárias e vistos que os permitam proceder para outro país¹ (Artigo 3º da Convenção de 1933, tradução livre)

Apesar destes avanços presentes na Convenção, a sua definição do termo “refugiado” deixou a desejar, uma vez que apenas incorporou as definições existentes anteriormente, restringindo-se a alguns grupos de refugiados como russos, armênios e assimilados (sírios e turcos). Os Estados Membros que aderiram a ela ainda podiam fazê-lo com reservas ao texto; o Reino Unido, por exemplo, não aceitou o segundo parágrafo do artigo 3º (JAEGER, 2001)

Após a assinatura da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, o Escritório Nansen fez tentativas de estender a proteção conferida por este a outros grupos de refugiados que foram surgindo ao longo da década de 1930; no entanto, essas tentativas não se concretizaram. O Conselho da Liga impediu que fundos de assistência fossem destinados para refugiados italianos e espanhóis (ANDRADE, 1996).

¹Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (*refoulement*), refugees who have been authorized to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order.

It undertakes in any case not to refuse entry to refugees at the frontier of their countries of origin. It reserves the right to apply such internal measures as it may deem necessary to refugees who, having been expelled for reasons of national security or public order, are unable to leave its territory because they have not received, at their request or through the intervention of institutions dealing with them, the necessary authorizations and visas permitting them to proceed to another country. (Artigo 3º da Convenção de 1933)

Entretanto um novo grupo de refugiados passou a gozar da proteção e assistência do Escritório Nansen: os alemães deslocados pelo regime de Adolf Hitler na Alemanha.

A questão dos refugiados alemães cresceu rapidamente com a ascensão de Hitler ao poder em 1933. A característica anti-semitista do regime nazista, além de outras perseguições religiosas, étnicas, sociais e políticas que ocorriam, gerou uma emigração em massa de territórios alemães. Devido a esse novo fluxo de refugiados, foi estabelecido, já em 1933, o Alto Comissariado para Refugiados (Judeus e Outros) Provenientes da Alemanha. A Liga não liberou fundos monetários para a assistência direta destes refugiados, a ação foi mais de proteção jurídica, de negociação de colaboração internacional e de respaldo político. Diversas organizações judaicas espalhadas pelo mundo se encarregaram de providenciar auxílio econômico e de coordenar a migração e assentamento destes contingentes (BARTELEGA, 2007). No entanto, outros grupos sociais, como ciganos, homossexuais, entre outros, não tiveram o mesmo apoio internacional.

Com a saída da Alemanha da Liga das Nações em 1936, o trabalho de assistência a esse grupo de refugiados tornou-se mais fácil, pois permitiu que se redigissem instrumentos internacionais juridicamente vinculantes, além de permitir a integração à Liga do Alto Comissariado para a Alemanha. Até então, as tentativas de estender o mandato jurisdicional do Alto Comissariado não haviam obtido sucesso, uma vez que os Estados-membros temiam criar controvérsias junto ao governo nazista (ANDRADE, 1996).

Em 1938 foi apresentada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha. Esse instrumento é um marco em relação aos anteriores, pois apresenta, pela primeira vez, uma qualificação individual na determinação da condição de refugiado. Já não bastava pertencer a um grupo que tinha direito à proteção, era necessário que fosse comprovada a ausência de proteção de seu governo de origem, e não aceitava motivos de pura conveniência pessoal na concessão do estatuto de refugiado (ANDRADE, 1996). Essa prática consolidou-se nas convenções seguintes, sendo aplicada durante o período da Guerra Fria.

O Escritório Nansen e o Alto Comissariado para a Alemanha eram, no entanto, instituições temporárias, com data pré-determinada para serem extintas; sendo assim, a Liga teve que buscar soluções mais permanentes para a problemática dos refugiados. A criação de novas instituições para cada diferente fluxo de refugiados tornava o trabalho mais difícil. Foi assim que foi criado o Alto Comissariado da Liga para os Refugiados,

também de aspecto temporário, que iniciou as suas atividades em 1939. A função deste se restringiria ao auxílio jurídico e político a refugiados, sendo a assistência direta deixada para outras organizações humanitárias. Criou-se também o Comitê Intergovernamental para os Refugiados, em ação independente à Liga, por iniciativa do presidente Franklin Roosevelt, cujo principal objetivo era garantir a segurança dos refugiados alemães e auxiliar aqueles que desejavam sair do território alemão, inclusive Áustria, por razão de perseguição política, religiosa ou étnica. Pela primeira vez havia uma proteção aos potenciais refugiados dentro do país de saída (JAEGER, 2001).

Estas duas instituições não tiveram chance de mostrar sua eficiência dentro dos âmbitos para os quais foram criadas, uma vez que se iniciou a II Guerra Mundial (1939-1945) e todo o sistema da Liga das Nações entrou em choque. Com a guerra, o número de refugiados que necessitava de assistência multiplicou-se, chegando a milhões. Estes refugiados estavam presos no meio de uma zona de guerra, e o auxílio jurídico que a Liga procurava dar não conseguia alcançá-los. Além disso, apenas países neutros eram considerados como destinos viáveis para os deslocados, o que tornou o trabalho ainda mais difícil.

As atividades do Alto Comissariado da Liga para os Refugiados eram frágeis e suas ações fragmentadas. Para tornar o auxílio aos refugiados mais eficiente, criou-se a Administração das Nações Unidas para Assistência e Socorro (UNRRA), que tinha como objetivo a assistência imediata às pessoas pelo período de duração da guerra. Além disso, para buscar uma regulamentação definitiva em relação aos refugiados deu-se início à preparação da Carta Constitutiva da Organização Internacional dos Refugiados (CAVARZERE, 1995). O Alto Comissariado da Liga para os Refugiados não foi extinto, permaneceu em vigor até o fim oficial da Liga das Nações, em 1946.

2.2 ONU e Organizações Internacionais de Assistência aos Refugiados

Com o fim da Liga das Nações e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), inicia-se um novo capítulo no desenvolvimento do regime internacional dos refugiados. O primeiro ato foi a criação da Organização Internacional dos Refugiados (OIR), que não foi tão bem-sucedida quanto era esperado, mas marcou um importante passo no caminho para a criação de um documento internacional amplamente aceito.

A criação do ACNUR e da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951) são os pontos altos da jornada que se iniciou com o fim da I Guerra Mundial.

2.2.1 Organização Internacional dos Refugiados (OIR)

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) para substituir a Liga das Nações deu-se em 1945, quando a II Guerra Mundial já havia acabado e o mundo buscava mais uma vez uma maneira de reorganizar-se. Os objetivos da ONU, segundo sua carta, são manter a paz mundial e auxiliar na cooperação internacional. Já em sua criação, tinha 51 Estados-membros, sendo que hoje tem 193.

Foi dentro da ONU que surgiu a discussão sobre a criação da Organização Internacional dos Refugiados (OIR), já na primeira sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em janeiro de 1946. A necessidade de uma agência que lidasse diretamente com os refugiados era clara, sendo que, após o fim da II Guerra Mundial, estima-se que cerca de um milhão de pessoas encontravam-se em necessidade de refúgio (ANDRADE, 2005). Esse “milhão restante” (*last million*) eram aqueles refugiados que não desejavam ou não tinham como retornar para seus países de origem no pós-guerra. Seus países não existiam mais ou sua ligação com eles já não existia, devido a mudanças nos mesmos.

As negociações para a criação desta organização foram longas e difíceis, apesar da grande e óbvia necessidade que o tema apresentava. A grande dificuldade provinha da diferença ideológica entre o bloco socialista e o bloco capitalista, e suas concepções antagônicas de justiça e liberdade humana (BARTELEGA, 2007). Por fim, foi decidida a criação de um Comitê Especial que seria responsável pela criação de um relatório sobre o tema. Foi nesse Comitê que ficou clara a necessidade de uma organização própria para lidar com a questão. Uma Constituição da Organização Internacional dos Refugiados foi preparada e apresentada na segunda sessão da Assembleia Geral da ONU, onde foi votada e aprovada com 30 votos a favor, 18 abstenções e 5 votos contra (ANDRADE, 2005).

A Organização Internacional dos Refugiados (OIR) foi acordada então para ser uma agência especializada não permanente da ONU, que se ocuparia dos refugiados decorrentes da II Guerra Mundial. Isso significa que seu escopo de trabalho seria em relação aos refugiados de origem europeia. Isso explica, em parte, as abstenções na votação para sua criação, já que, em sua maioria, os países que se abstiveram não eram europeus, mostrando certo desinteresse. As funções da OIR abarcariam repatriação, identificação e registro, auxílio e assistência, proteção jurídica e política e reassentamento e restabelecimento das pessoas sob seu mandato (MOREIRA, 2006). Foi devido à influência dos países do Leste Europeu que a repatriação apareceu tanto no texto de

constituição da organização, uma vez que essa era a política adotada pelos países socialistas para a problemática dos refugiados.

A constituição da organização também trazia uma nova definição de “refugiado”. Esta era mais ampla que a dos instrumentos jurídicos anteriores e baseava-se em uma perspectiva individualista, abandonando a abordagem coletivista, que determinava a condição de refugiado a partir do pertencimento a certo grupo étnico, racial ou religioso (BARTELEGA, 2007).

O status de refugiado era concedido, segundo a Constituição da OIR:

1. [...] a toda pessoa que partiu, ou que esteja fora, de seu país de nacionalidade, ou no qual tenha residência habitual, ou a quem, tenha ou não retido sua nacionalidade, pertença a uma das seguintes categorias:
 - (a) vítimas dos regimes nazista ou fascista ou de regimes que tomaram parte ao lado destes na Segunda Guerra Mundial, ou de regimes traidores ou similares que os auxiliaram contra as Nações Unidas, tenham ou não, gozado do status internacional de refugiado;
 - (b) republicanos espanhóis e outras vítimas do regime falangista na Espanha tenham, ou não, gozado do status internacional de refugiado;
 - (c) pessoas que foram consideradas refugiados, antes do início da Segunda Guerra Mundial, por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.
2. [...] estiverem fora de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, e que, como resultado de eventos subsequentes ao início da Segunda Guerra Mundial, estejam incapazes ou indesejadas de se beneficiarem da proteção do governo de seu país de nacionalidade ou nacionalidade pretérita.
3. [...] tendo residido na Alemanha ou na Áustria, e sendo de origem judia ou estrangeiros ou apátridas, foram vítimas da perseguição nazista e detidos em, ou foram obrigados a fugir de, e foram subsequentemente retornados a um daqueles países como resultado da ação inimiga, ou de circunstâncias de guerra, e ainda não foram definitivamente nele assentados.
4. [...] sejam órfãos de guerra ou cujos parentes desapareceram, e que estejam fora de seu país de nacionalidade [...] (ANDRADE, 1996, p. 162-163).

Sua constituição colocava, além dos refugiados, os deslocados sob seu mandato. Estes não haviam sido definidos em documentos jurídicos anteriores (ANDRADE, 2005). Além disso, estabelecia a perseguição como fator determinante para a concessão de refúgio. Essa definição reflete a situação internacional que viviam no momento, com a Guerra Fria começando. Havia uma disputa entre os blocos até por refugiados, e movimentos em direção aos países capitalistas eram encorajados pelos mesmos. A regulamentação era considerada extremamente liberal e aberta, demonstrando a “superioridade” moral e política do bloco capitalista (MELO, 2001). Percebe-se que, apesar de seus propósitos humanitários, a organização não conseguia se distanciar da influência das disputas políticas, como acontece ainda hoje nas organizações de assistência a refugiados.

Ao final de seu mandato, em 1950, apesar de só deixar de existir formalmente em 1952, a OIR não havia sido capaz de solucionar todos os problemas a que se propunha.

Mas isso não deve ser considerado uma falha da instituição, e sim uma consequência da Guerra Fria, que dificultava a ação dentro da organização. As disputas entre URSS e EUA acabaram por restringir a capacidade da OIR, que deixou meio milhão de refugiados para serem realocados ou repatriados pela ACNUR.

A questão da repatriação, presente repetidamente na constituição da OIR, acabou por ser sub-representada, uma vez que era a preferência dos países do Leste Europeu, não dos países Ocidentais. Por outro lado, os EUA retiraram seu apoio, e 60% do orçamento do OIR, por considerarem a influência do bloco socialista muito forte (ANDRADE, 2005). Em plena Guerra Fria, foi difícil para a organização encontrar uma forma de alcançar todos os seus objetivos; porém, aqueles que foram alcançados são ainda hoje altamente relevantes e influenciaram os documentos e organizações que a sucederam.

A Organização Internacional dos Refugiados foi substituída, ainda em 1950, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que acabou por herdar a maior parte das suas funções.

2.2.2 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

A crescente tensão entre Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) influenciou fortemente o fim da Organização Internacional dos Refugiados (ANDRADE, 2005), levando a Assembleia Geral das Nações Unidas a buscar uma alternativa, com uma nova agência para lidar com a questão dos refugiados. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado em dezembro de 1949 como um órgão humanitário e apolítico sob o guarda-chuva da ONU. A agência iniciou seus trabalhos em 1951, antes mesmo da extinção oficial da OIR, e herdou a maior parte de suas responsabilidades (ACNUR, 2000).

O Estatuto da ACNUR foi aprovado em dezembro de 1950. Ele caracteriza seu trabalho como apolítico, humanitário e social, e define suas principais funções: proteger internacionalmente os refugiados e buscar soluções permanentes para sua problemática, auxiliando os governos, após sua aprovação, a facilitar o repatriamento voluntário ou a integração local dessas pessoas em novas comunidades

O Estatuto também previa que o mandato do ACNUR abrangeria as pessoas que haviam sido reconhecidas como refugiados pela aplicação dos instrumentos internacionais firmados anteriormente, bem como:

Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país da sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira lá voltar (ACNUR, [199-?]b, p. 11).

A criação da nova agência não impediu que a influência dos líderes da Europa Ocidental e dos Estados Unidos ficasse clara. Enquanto o bloco socialista ainda considerava a repatriação como a melhor alternativa para a questão dos refugiados, os líderes ocidentais discutiam outros aspectos. Os europeus queriam uma agência forte e independente, que pudesse agir verdadeiramente no melhor interesse daqueles sob seu cuidado. Já os EUA pretendiam que o ACNUR atuasse sob a direção da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU. A visão norte-americana acabou por se concretizar, moldando a agência desde sua criação (BARTELEGA, 2007). No entanto, permaneceu a visão europeia de que o órgão deveria ser permanente, uma vez que seu mandato vem sendo renovado há décadas.

Quanto ao financiamento do ACNUR, o seu Estatuto prevê que as verbas providas pela ONU sejam apenas para a realização de atividades administrativas. As ações humanitárias e outras despesas são captadas por meio de doações voluntárias dos países signatários. Isso faz com que o ACNUR tenha que promover grandes campanhas para obter os recursos necessários para sua manutenção. Essa necessidade fez com que o organismo não tivesse, logo após sua fundação, verbas suficientes para realizar atividades de reassentamento e repatriamento, sendo obrigado a desenvolver parcerias com outras organizações para poder cumprir sua missão. Somente no ano de 1954 a ONU criou o Fundo das Nações Unidas para Refugiados, com a finalidade de financiar programas na Alemanha Ocidental, Áustria, Grécia e Itália (ACNUR, 2000).

O ACNUR nasceu como um pequeno organismo sem grande orçamento e com uma grande missão. Apesar de, em seus anos iniciais, focar-se nos refugiados europeus deslocados pela II Guerra Mundial, seu mandato foi crescendo junto com sua importância. Hoje tem um orçamento de cerca de 3 bilhões de dólares e está presente em 126 países com missões e agências de assistência humanitária.

2.2.3 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951)

No período entre 1947 e 1951 - mesma época em que foi criado o ACNUR -, a ONU decidiu elaborar um novo documento que servisse como instrumento internacional de proteção aos refugiados. O último documento havia sido elaborado durante a Convenção de 1933, como visto antes, e sob o mandato da Organização Internacional dos Refugiados. A intenção ao criar o novo documento era consolidar prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornecer uma codificação mais compreensiva dos direitos dos refugiados a nível internacional. O documento final estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados.

A ONU convocou a Conferência de Plenipotenciários em Genebra, para que se completasse a minuta e para que fosse assinada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Esta ocorreu em julho de 1951 e contou com a participação de 26 países. Representantes de agências da ONU e de importantes ONGs (Organizações Não-Governamentais) estavam presentes, mas não tiveram direito a voto (MOREIRA, 2006).

A Conferência foi marcada por discussões entre duas vertentes de pensamento. A primeira, chamada “europeísta”, defendia que a Convenção deveria ser limitada aos refugiados de origem europeia. Países que faziam parte dessa corrente eram Estados Unidos, França, Itália, entre outros. Já a segunda, chamada “universalista”, que contava com Reino Unido, Egito e Canadá, entre outros, defendia uma Convenção mais geral, que incluísse refugiados de diferentes origens. A solução foi deixar que cada país, quando assinasse ou aderisse à Convenção, escolhesse qual definição de refugiado iria adotar (BARTELEGA, 2007).

Nem os EUA, nem a URSS assinaram ou ratificaram a Convenção depois que esta estava completa. Os EUA aderiram ao Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, e só então se comprometeram com as obrigações estipuladas pela Convenção. Já a URSS como um todo nunca chegou a aderir, somente após a sua desintegração os países passaram a, individualmente, fazê-lo (ANDRADE, 1996).

A Convenção, como já falado antes, continuava a contemplar aqueles que haviam sido considerados refugiados pelos instrumentos internacionais previamente desenvolvidos. Trazia também, em seu artigo 1º, sua definição de quem seria refugiado:

[...] em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01 de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver

nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (ACNUR, 2001)

Essa definição de refugiado apresentava uma limitação temporal, uma “reserva temporal”, que restringia a responsabilidade e a utilização dos princípios da Convenção aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Outra questão que provém desta frase é a chamada “reserva geográfica”: ao assinar a Convenção, o Estado poderia entender que se referia aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” que tiveram lugar na Europa, ou àqueles que tiveram lugar na Europa ou fora desta. Aqueles que adotavam a primeira definição assinavam a Convenção com uma “reserva geográfica” podendo, a qualquer momento, passar a adotar a segunda definição (MOREIRA, 2006).

No momento da criação desta Convenção ainda se via a questão dos refugiados como algo passageiro, um problema que se resolveria em alguns anos, assim que os efeitos do período de guerras passassem. A realidade de que o problema não era temporário e, portanto, necessitava de uma solução mais permanente demorou alguns anos para ser reconhecida. As limitações no texto da Convenção só foram retificadas com a elaboração do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, em 1967. Este mantinha a mesma definição para “refugiados” encontrada na Convenção de 1951, mas expandia o escopo de assistência, incluindo refugiados de todas as regiões do mundo (HATHAWAY, 1992).

A Convenção de 1951 incluía também em seu texto o princípio de *non-refoulement* (não-repulsão), que é visto como princípio básico da proteção dos refugiados. Ele aparece pela primeira vez em texto oficial na Convenção de 1933. Assim, em seu artigo 33º,

- (1) Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras de territórios em que sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude de sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.
- (2) O benefício da presente disposição não poderá ser, todavia, invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontra ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país. (ACNUR, 2001)

A Convenção teve a grande contribuição de consolidar a prática iniciada pela Constituição da OIR de que o refúgio deveria ser visto como uma prática individual, com análise de cada situação em particular. Foi mais adiante do que a Constituição da OIR,

passando a estabelecer certos requisitos que deveriam ser demonstrados pelo solicitante de refúgio, além de consagrar princípios que os Estados deveriam respeitar frente aos requerentes de refúgio e refugiados (MOREIRA, 2006).

Apesar dessas inovações em relação à assistência, o documento ainda tem lacunas significativas em relação à definição de refugiado e ao seu direito de proteção. Ambas têm grande relação com a situação política do momento em que o documento foi redigido, e com a tentativa de manter a neutralidade em um momento de tensão entre duas grandes potências.

Quanto à questão da definição do refugiado, o grupo reconhecido pela Convenção é muito mais restrito do que o universo de vítimas de abusos de direitos humanos e de conflitos. Em primeiro lugar, somente pessoas que conseguem sair de seu país podem ser consideradas refugiadas. Assim, aqueles que não são capazes de cruzar as fronteiras de seu país de origem não são aptos a pedir refúgio (HATHAWAY, 2002).

Em segundo lugar, mesmo que a pessoa consiga cruzar a fronteira e chegar ao território de outro Estado, não significa que ela se qualifique, pelas determinações da Convenção de 1951, para receber o status de refugiada. Somente se qualificam aqueles que conseguem provar que seu temor por perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a certo grupo social ou opiniões políticas é real. Assim, refugiados econômicos, deslocados por guerras civis e mesmo vítimas de desastres naturais não se qualificam. Além disso, aqueles que fogem de tortura, punições cruéis ou outras infrações aos direitos democráticos que ocorrem em razão qualquer que não as cinco previamente comentadas, não estão aptos à proteção deste documento (HEAD, 2002).

Outro grave problema que deve ser considerado diz respeito à estrutura internacional de proteção. Na época da criação da ACNUR e da Convenção de 1951, que ainda hoje é vigente, essa estrutura foi concebida em um sistema estatocêntrico, tendo como base a soberania do Estado-nação. Essa soberania dá aos Estados pleno poder sobre suas fronteiras e controle dentro de seu território. Sendo assim, a Convenção garante o direito universal a qualquer indivíduo de sair do país no qual é vítima de perseguição, mas não tem previsões para garantir o direito deste indivíduo de ter sua entrada permitida em outro Estado (MELO, 2001). Na verdade, apenas a limitada obrigação dos Estados de não expulsarem ou devolverem um refugiado a seu país de origem, caso lá este sofra perseguição, é prevista. Não existe no documento obrigatoriedade de o indivíduo receber

asilo. Cada Estado tem o direito de decidir quem tem permissão de entrar em seu território e receber asilo.

Sendo assim, pode-se ver que vários governos apenas ratificaram a Convenção de 1951, pois esta não lhes impunha qualquer obrigação em conceder residência permanente aos refugiados (BARTELEGA, 2007). Isso é bastante característico da época em que a Convenção foi escrita, mas também representa o Sistema Internacional como o vemos hoje. As organizações internacionais, principalmente as governamentais, representam o pensamento hegemônico presente no sistema, e suas resoluções e documentos não desviam destes valores. Qualquer tentativa de forçar um comprometimento maior pode causar a não aprovação do documento, levando-o ao esquecimento.

O ACNUR, a Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967, ainda são os melhores instrumentos internacionais para a questão dos refugiados. O ACNUR tem expandido seu mandato e buscado cada vez mais uma expansão do conceito de refugiados, já oferecendo auxílio a deslocados internos, refugiados de desastres ambientais e de zonas de guerra civil. Apesar de ainda não haver um documento internacional altamente reconhecido que consiga regulamentar a concessão de refúgio de forma mais abrangente, incluindo suas particularidades, a necessidade internacional por auxílio continua a crescer. Muitos estados buscam tomar a frente nesses novos tipos de refúgio, entre eles, o Brasil, como veremos mais adiante neste trabalho.

3 O BRASIL E O REFÚGIO

O Brasil pode ser considerado, nos dias de hoje, um dos países que mais demonstra interesse na questão dos refugiados e que busca soluções internas para recebê-los. Ainda assim, existem muitas questões que não são contempladas em nossa legislação, assim como em acordos internacionais. Essa atitude brasileira de buscar certo protagonismo no assunto não é antiga, sendo que apenas a partir dos anos 1990 se nota uma real mudança no pensamento nacional quanto ao assunto.

Como veremos a seguir, o país entra no desenvolvimento do regime internacional para refugiados em momento tardio, devido à sua saída precoce da Liga das Nações e, posteriormente, a uma visão discriminatória de quem seria recebido no Brasil como refugiado. Apesar de assinar a Convenção de 1951, o país só passa a participar ativamente no recebimento de refugiados depois do fim do Regime Militar. Durante o período da ditadura, o governo busca não participar de questões de refúgio, mas ainda permite a ação da Igreja Católica e da ACNUR para o reassentamento daqueles que buscavam refúgio no Brasil. Em particular, podemos citar os casos das Arquidioceses de São Paulo e do Rio de Janeiro, que ofereciam abrigo e refúgio àqueles que fugiam de outros regimes totalitários na América Latina e que não encontravam ajuda legal no Brasil. O auxílio de padres e bispos, que viam como sua missão humanitária achar local seguro para estas pessoas, salvou inúmeras vidas durante o período.

Veremos, a seguir, como o Brasil participou internacionalmente do desenvolvimento do regime internacional para refugiados. Também veremos como o país lidou internamente com essa questão, chegando à Lei 9.474/97, que é considerada uma das mais avançadas em relação a refugiados.

3.1 O Brasil e a OIR

Historicamente, a participação brasileira na Liga das Nações foi curta. Após ter participado de sua criação ao lado dos EUA e conseguido um assento temporário no Conselho Executivo, suas pretensões eram de ascensão no sistema internacional. O objetivo da diplomacia brasileira era de que o país obtivesse um assento permanente, para consolidar sua posição como aliado dos norte-americanos e como figura relevante. Quando se tornou claro que a possibilidade de obter tal posição na Liga era quase nula, o Brasil decidiu por se retirar da organização, em junho de 1926 (CERVO e BUENO, 2011).

Sendo assim, o país não estava mais presente na Liga quando surge o movimento internacional em favor da proteção dos refugiados, ficando de fora das discussões e ações que eram tomadas. Os refugiados que chegavam ao Brasil nessa época recebiam o *status* de imigrantes comuns. A política de imigração do Brasil, na época, era muito restrita, sendo que, a partir de 1930, houve anos em que a imigração foi totalmente proibida. Sendo assim, no pós-II Guerra Mundial, os refugiados que se dirigiam para o Brasil recebiam o *status* de imigrante comum, uma vez que não havia política de proteção a refugiados (ANDRADE e MARCOLINI, 2002).

Com a mudança no governo brasileiro e a eleição de Eurico Gaspar Dutra, a política de imigração brasileira começou a mudar. Assim, em 1946, quando o ECOSOC cria o Comitê Especial, que viria a desenvolver a OIR, o Brasil entra em contato com este, com o objetivo de obter informações e nomes de pessoas que desejavam buscar refúgio no Brasil. Essa aproximação, no entanto, tinha intenções além das humanitárias. O representante brasileiro no Comitê deixa claro que o interesse do país era de receber imigrantes europeus, que se assimilariam à população brasileira, e não refugiados de lugares como o Japão. Em seguida, adicionou que o interesse brasileiro não era em trabalhadores que tivessem interesse em morar nas cidades, pois estes apresentariam concorrência com os trabalhadores brasileiros (ANDRADE, 2005).

Com esse comentário o representante brasileiro mostra que a intenção do país era mais a de receber imigrantes brancos, religiosos e com experiência de trabalho do que fazer um trabalho humanitário. Também é inquietante que o representante brasileiro faça uma afirmação tão discriminatória quanto aos imigrantes japoneses, uma vez que um grande número de japoneses já morava no Brasil, sendo o quarto maior grupo de imigrantes até 1941.

O delegado brasileiro, durante o Subcomitê de Documentação do Comitê Especial, voltou a falar das condições para que o Brasil recebesse refugiados. Afirmou que, como regra, só deveriam se dirigir ao Brasil imigrantes que fossem agricultores, técnicos ou trabalhadores qualificados. O que fica claro com essa afirmação é que o humanitarismo do país estava atrelado à satisfação de conveniências e necessidades internas. A ideia era, talvez, repetir a imigração que havia acontecido em anos anteriores, mas sem o custo de viagem para os cofres brasileiros.

A ativa participação dos diplomatas brasileiros nas discussões da futura OIR fez com que representantes da Comissão Intergovernamental entrassem em contato com o país para averiguar a verdadeira possibilidade de assentamento de refugiados. Assim, em abril

de 1947, foi assinado o Acordo entre os Estado Unidos do Brasil e o Comitê Intergovernamental para Refugiados (Acordo Brasil-Comitê Internacional). Esse acordo estipulava o comprometimento brasileiro de receber, a título de experiência, mil famílias de refugiados e deslocados, cujo número não ultrapassasse cinco mil pessoas. Se esse primeiro grupo mostrasse resultados positivos, o governo brasileiro se comprometia a receber um número maior no futuro (ANDRADE, 2005).

Por este acordo:

[...] ao Brasil caberia o pleno direito de seleção e a responsabilidade pela recepção, encaminhamento e colocação profissional dos imigrantes, sendo que todas as despesas decorrentes do transporte, assim como os meios deste, seriam de incumbência do Comitê Intergovernamental, ao qual caberia, igualmente, a contribuição, com até cem mil dólares americanos, para as despesas de melhoramento das condições de recebimento e de estabelecimento de centros de orientação (ANDRADE, 2005, p. 17).

A seleção dos refugiados e deslocados que seriam trazidos ao Brasil deu-se por meio de missões com diplomatas, médicos e funcionários de imigração. Estes visitaram campos de refugiados na Europa, onde buscaram indivíduos que se encaixassem nos critérios fixados pelo governo. A preferência era por europeus, que eram vistos como superiores em saúde, educação e ética de trabalho (MOREIRA, 2013).

Entre os critérios estabelecidos pelo governo, portanto, destacam-se: elegibilidade, ou seja, ter seu *status* de refugiado reconhecido por uma organização internacional; bom estado de saúde das famílias; aptidão para o trabalho, onde contava a idade e tamanho da família; nível de conhecimentos profissionais; e grupos de família (MOREIRA, 2013). Quanto às nacionalidades preferidas, o ministro Helio Lobo destacava os lituanos, letões e estonianos, por seu nível profissional e cultural elevado. Ainda salientava os ucranianos, poloneses e “russos brancos” (não comunistas) (ANDRADE, 2005).

Seguindo os termos do Acordo Brasil-Comissão Intergovernamental, a imigração começou em maio de 1947, mas seus números nunca alcançaram o patamar esperado. São Paulo foi o estado que recebeu mais refugiados, cerca de 51% do total dos que chegavam ao país. Dentre as nacionalidades estavam poloneses, ucranianos, bálticos, iugoslavos, russos, tchecos, alemães, austríacos, entre outras (SALLES, 2004).

Ainda em 1947, o Comitê Intergovernamental foi extinto e substituído pela Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados (CPOIR). A CPOIR assumiu o Acordo Brasil-Comitê Intergovernamental, mas apenas no que dizia respeito aos gastos já efetivados. O Brasil, então, iniciou negociações para um novo acordo de cooperação. Este foi firmado em agosto de 1948 e chamado Acordo Administrativo entre

o Governo dos Estados Unidos do Brasil e a Comissão Preparatória da Organização Internacional (Acordo Brasil-Comissão Preparatória). Foi acordada a criação de uma Comissão Mista Brasil-OIR, composta por um representante brasileiro e um representante da organização internacional, para implementar medidas assistenciais aos refugiados e deslocados recebidos pelo Brasil. As regras do Acordo Brasil-Comitê Intergovernamental permaneciam, assim sendo: as responsabilidades financeiras da viagem dos refugiados ficavam a cargo da OIR, o Brasil tinha direito de seleção dos indivíduos e era responsável pela colocação e assentamento destes imigrantes na sociedade brasileira (ANDRADE, 2005).

Uma questão que pesava internamente era a visão negativa que a mídia transmitia em relação aos refugiados. A opinião pública, então, posicionava-se de forma contrária ao recebimento destes indivíduos, carregada de preconceito. O governo, então, passou a fazer campanhas de aceitação dos refugiados, descrevendo o recebimento destes como uma vantagem, pois estes estavam equipados de conhecimentos que ajudariam o Brasil a desenvolver-se (SALLES, 2002).

Foi só a partir do Acordo Brasil-Comissão Preparatória que os refugiados passaram a chegar em maior número ao país. O total alcançado entre 1947 e 1950 foi de 21.603 refugiados, sendo que a maior parte entrou no Brasil entre 1948 e 1949 (MOREIRA, 2013). No entanto, no final de 1949 o Itamaraty recebeu um documento encerrando as atividades da Comissão Mista, devido à falta de recursos por parte da OIR. Assim, com o fim da Organização Internacional de Refugiados, em 1950, o ACNUR assumiu as responsabilidades referentes aos refugiados já alocados.

O Brasil assinou a Constituição da Organização Internacional de Refugiados, mas nunca chegou a ratificar o texto. Dificuldades financeiras impediram que o país pudesse comprometer-se com os valores anuais que eram previstos para membros. Houve tentativa de buscar empréstimos no exterior, mas não foram bem-sucedidas. Por fim, o presidente preferiu não ratificar o documento - que já havia sido aceito pelo Congresso - , pois não havia condições de manter as obrigações financeiras (ANDRADE, 2005).

Então, o país acaba mais uma vez por não assumir um compromisso duradouro e legal quanto à questão dos refugiados. As famílias recebidas pelo Brasil durante a duração dos acordos mencionados foram mais uma exceção do que uma política permanente do governo. Somente décadas mais tarde ocorreria uma mudança maior na visão do governo brasileiro, mesmo com a participação do país na Convenção de 1951.

3.2 O Brasil e a Convenção de 1951

Como já foi discutido anteriormente, a Convenção sobre Refugiados de 1951 foi estabelecida como o mais completo documento sobre refugiados até aquele momento. O Brasil assinou a Convenção em 1952, mas apenas em 1960 ocorreu a ratificação do documento. Essa foi a primeira ação brasileira que incluiu, efetivamente, o país no regime internacional para refugiados, sendo que até então não havia nenhum compromisso jurídico real.

A assinatura brasileira deu-se com algumas ressalvas. Primeiro, o Brasil optou por assinar o documento com a “reserva geográfica”, ou seja, sua definição de refugiados estava restrita aos refugiados e deslocados europeus. Também assinou com ressalvas no artigo 15º e no artigo 17º. Esses artigos tratam da assimilação dos refugiados com trabalho no país de recebimento. As ressalvas brasileiras mostram que havia uma visão de que os refugiados não teriam o mesmo status dos brasileiros em relação ao mercado de trabalho. Isso é visto como proteção do trabalhador interno, mas também como falta de comprometimento com o recebimento de refugiados a longo prazo (HAYDU, 2009). O Protocolo de 1967, que retificava e complementava a Convenção de 1951, foi ratificado em 1972 pelo governo. As ressalvas anteriores, no entanto, foram mantidas. É importante destacar que, apesar da “ressalva geográfica”, o Brasil tinha uma estrutura de tratados que permitia que se recebessem pessoas de outras nacionalidades na condição de asilados. Esses tratados eram, em sua maioria, com outros países da América Latina, onde a tradição de asilo sempre foi muito forte.

A participação brasileira, a partir desta época, se fazia notar além da adesão ao regime internacional relativo aos refugiados. Sua presença em órgãos constitutivos do ACNUR também marcou um novo momento do país. O Brasil foi eleito membro do Comitê Consultivo do órgão, que depois se tornou o Comitê Executivo, do qual faz parte até hoje (ACNUR, 2005).

Durante a Ditadura Militar Brasileira (1964-1985), no entanto, houve uma mudança na política externa e interna para refugiados. A América Latina vivia uma situação particular, onde vários governos eram ditatoriais e perseguiram aqueles que iam contra o regime. Durante a década de 1970, o Brasil se viu em uma situação delicada, pois havia perseguição interna a certos grupos e indivíduos e, ao mesmo tempo, havia um movimento de pessoas de outros países da América Latina buscando refúgio em território brasileiro (ANDRADE e MARCOLINI, 2002).

O primeiro auxílio concedido àqueles que buscavam refúgio no Brasil nessa época era através das Arquidioceses de São Paulo e do Rio de Janeiro. O ex-arcebispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, foi responsável pelo recebimento de muitos refugiados, além de criar grupos como o grupo Clamor e a Comissão Justiça e Paz, em São Paulo. No Rio de Janeiro, o ex-arcebispo Dom Eugenio de Araújo Sales era responsável pelo recebimento e pela proteção dos refugiados (SALES e ARNS, 2010).

Para sair da delicada posição que se encontrava diante destes refugiados, o governo brasileiro decidiu, na década de 1970, pelo reassentamento de todos os que chegassem em busca de refúgio. Isso se deu porque o Brasil não desejava ter em seu território latino-americanos com a mesma coloração política daqueles que ele mesmo perseguia. Foi para facilitar o reassentamento destes que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) estabeleceu, em 1977, um escritório no Rio de Janeiro.

A missão oficial do ACNUR se instala no Brasil com restrições:

- 1º) O Brasil mantém a “limitação geográfica”, só aceitando receber refugiados do continente europeu;
- 2º) Apesar de o Brasil aceitar a presença do ACNUR em seu território, ele não aceitaria a implementação de seu mandato como Organismo Internacional;
- 3º) O Brasil não reconheceria como refugiado os buscadores de asilo que entrassem no solo brasileiro, apenas lhes concederia o “visto de turista”, que daria direito a uma estadia provisória de 90 dias, sem caráter imigratório. (HAYDU, 2009, p188)

Sendo assim, quando chegavam ao Brasil, aqueles em busca de status de refugiado, ou asilado, eram recebidos como turistas e reassentados em outros países. Cerca de 20 mil pessoas - entre chilenos, bolivianos, argentinos e uruguaios - foram reassentadas na Europa, no Canadá, na Nova Zelândia e Austrália (ANDRADE e MARCOLINI, 2002).

A partir da criação do escritório do ACNUR no Rio de Janeiro, este passou a trabalhar juntamente com as Arquidioceses do Rio de Janeiro e de São Paulo. O ACNUR se responsabilizava, principalmente, pelo reassentamento dos refugiados, enquanto as Arquidioceses faziam o papel de recebimento e proteção destes em sua estada no Brasil. Sem a colaboração entre os dois, não teria sido possível um número tão alto de reassentamentos (SALES e ARNS, 2010).

Em 1982 o governo brasileiro reconhece a presença do ACNUR enquanto Organização Internacional, o que torna sua ação dentro do país oficial e aumenta suas responsabilidades e funções. Anteriormente, a ação da organização era considerada, por

algumas partes do governo, como clandestina. A partir de 1984, o ACNUR passou a poder emitir documentos para aqueles que buscavam refúgio no Brasil. Estes documentos eram endossados pela Polícia Federal, mas os indivíduos eram considerados como de responsabilidade do ACNUR, não do governo (ANDRADE e MARCOLINI, 2002). Assim, por meio do ACNUR, em 1986, 50 famílias iranianas de religião Bahá'í são recebidas no Brasil como asiladas, sendo reassentadas na condição de imigrantes (ALMEIDA, 2001).

Em 1989, a sede do ACNUR é transferida para Brasília, aproximando a organização do governo federal. No final daquele ano, o governo promulga o Decreto nº 98.602, em 19 de dezembro de 1989. Este modifica a opção brasileira para alternativa (b) da Convenção de 1951, Artigo 1º, B (1), removendo a “ressalva geográfica” e criando a possibilidade de que refugiados de todas as nacionalidades pudessem buscar refúgio no Brasil (ANDRADE e MARCOLINI, 2002). Em seguida, retirou suas reservas aos artigos 15º e 17º da Convenção de 1951, permitindo que os refugiados tivessem direito de associação e de exercerem trabalho remunerado.

É importante comentar que já na Constituição de 1988 o Brasil passava a mudar sua posição em relação a imigrantes. Os princípios da prevalência dos direitos humanos, da igualdade e da concessão de asilo político, presentes no documento, são os fundamentos constitucionais da proteção aos refugiados. A garantia de direitos fundamentais para os brasileiros e para estrangeiros que residem no Brasil, além da garantia do direito de asilo, presentes na Constituição, marcam a mudança necessária após anos de regime militar (LIMA, 2012).

Essa nova visão de refugiados foi posta à prova já no ano de 1992, quando inicia uma guerra civil na Angola. Um grupo de mais de mil angolanos buscou, então, refúgio no Brasil. A situação destes refugiados era delicada, uma vez que a maioria deles não estava escapando de perseguição individual, mas sim das consequências dos conflitos e da violência generalizada em seu país de origem (ANDRADE e MARCOLINI, 2002). Sendo assim, não entravam na definição clássica de refugiado segundo a Convenção de 1951. O governo brasileiro decidiu, ainda assim, acolher os pedidos de refúgio, adotando uma definição mais ampla do conceito de refugiado, inspirada pela Declaração de Cartagena, de 1984.

Isso foi um marco para a política de refúgio brasileira, que, nos anos seguintes, continuaria a desenvolver-se. O país se colocava, pela primeira vez, em uma posição de destaque na questão dos refugiados, uma vez que muitos países não buscam ir além do

restrito conceito da Convenção de 1951. Esse momento pode ser visto como o primeiro em que o Brasil se coloca além de seus interesses no recebimento e colocação de refugiados, buscando a melhor alternativa para aqueles que precisam de auxílio. É interessante que o país de origem destes primeiros refugiados seja Angola, com quem o Brasil tem buscado fortalecer laços de amizade e cooperação. A ligação do Brasil com as outras ex-colônias portuguesas tem sido uma prioridade para o governo brasileiro nos últimos anos, com o foco da política externa em comércio e diplomacia. Assim, esse recebimento de refugiados pode ser visto como mais um passo em direção ao fortalecimento do relacionamento.

3.3 O Brasil e a Lei 9.474/97

No período que se seguiu à ampliação da definição de refugiado pelo Brasil, com a exclusão da “ressalva geográfica” da Convenção de 1951, o país passou a receber um número maior de refugiados. Durante esse período, a responsabilidade de registro, por meio de entrevistas, e controle de entrada destes refugiados cabia ao ACNUR, que apenas requisitava ao governo seu reconhecimento formal. Então, o governo expedia sua documentação e liberava-os. Não havia, dentro do governo, um mecanismo de auxílio a essas pessoas, que tinham que encontrar o próprio caminho uma vez que tivessem seus documentos (BARRETO, 2010a).

O governo decidiu juntar uma comissão interministerial para dar certo apoio aos refugiados, uma vez que estes estivessem devidamente documentados. As Arquidioceses de São Paulo e do Rio de Janeiro auxiliaram nesse momento, uma vez que já tinham experiência em lidar com refugiados (SALES e ARNS, 2010). No entanto, isso se provou insuficiente; havia necessidade de uma lei nacional que internalizasse a questão dos refugiados, sua definição e seus direitos. Assim, em 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei sobre Refugiados, o qual acompanhava o Plano Nacional de Direitos Humanos (ANDRADE e MARCOLINI, 2002).

Com a Lei 9.474, de 1997, ficou definido o mecanismo para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Ela foi redigida com o auxílio do ACNUR e da sociedade civil, e tem 49 artigos. Foi a primeira lei nacional para refugiados na América Latina, e é considerada, até hoje, uma das mais modernas e abrangentes leis para refugiados. Em seu texto ela contempla todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados e cria um órgão nacional, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que é responsável

pelas políticas públicas de refúgio e pela avaliação e decisão das solicitações de refúgio (BARRETO, 2010a).

A Lei 9.474/97 é dividida em oito títulos, cada um tratando de um aspecto essencial para o Estatuto dos Refugiados. Assim, além de agregar os mais importantes documentos relativos ao assunto, regionalizando a questão sem lhe retirar o caráter universal, a Lei 9.474 também dispõe de forma detalhada todos os aspectos caracterizadores da condição de refugiado ou sua exclusão, sobre o ingresso no território nacional e a formalização do pedido de refúgio e seu trâmite burocrático, sobre os efeitos da condição de refugiado, sobre a cessação e a perda desta condição, sobre a extradição e expulsão e, ainda, sobre repatriação, integração local e reassentamento, as chamadas soluções duráveis (LIMA, 2012).

Em seu artigo 1º, no que diz respeito à definição de refugiado, a Lei 9.474/97 é inovadora, por juntar a definição da Convenção de 1951 com a definição da Declaração de Cartagena de 1984². A nova definição abrange aqueles que são vítimas de perseguição pessoal, que não podem, ou não queiram retornar a seu país de origem, e aqueles que são forçados a sair de seus países devido a graves violações de direitos humanos.

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

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 2001)

Portanto, existem três requisitos para se reconhecer a condição de refugiado no Brasil. Essa é uma das razões pelas quais a lei nacional é considerada pelas Nações Unidas uma lei modelo: juridicamente, prevê de maneira ampla, precisa e bastante satisfatória

² A Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984) foi resultado do encontro de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos, realizada em Cartagena de Índias, Colômbia, para considerar a situação dos refugiados na América. Ela estabeleceu os conceitos básicos dessa questão no campo dos direitos humanos e lançou o termo “violação maciça de direitos humanos” como elemento da definição mais ampla de refugiado. Antes disso, porém, esse conceito nasceu para atender a realidade específica dos Estados africanos em meados da segunda metade do século XX. Da África, foi importado para as Américas através da Declaração de Cartagena (BARRETO, 2010b, p. 155).

quem pode ser reconhecido como refugiado no Brasil e quem pode receber a proteção nacional (BARRETO, 2010b).

Outro aspecto de pioneirismo da Lei 9.474/97 é a criação do CONARE, que passou a existir em 1998. O órgão é formado por sete membros, que são representantes do Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Esporte, Departamento de Polícia Federal e a Caritas, sendo essa uma organização não governamental da Igreja Católica, parceira do ACNUR no Brasil. O ACNUR tem direito de voz nas reuniões do Comitê, mas não tem direito a voto. A formação do CONARE tem como objetivo a criação de um relacionamento triplo entre Nações Unidas, governo e a sociedade civil. Considerou-se que só assim seria possível uma política eficaz para refugiados (ANDRADE e MARCOLINI, 2002).

O artigo 12º da Lei define a competência do CONARE, como se segue:

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. (BRASIL, 2001)

Duas dessas competências devem ser sublinhadas. A primeira é que cabe ao CONARE, em primeira instância, analisar todas as solicitações de refúgios destinadas ao Brasil, e aprová-las ou não. Assim, o governo usa sua própria legislação e questionário para decidir sobre uma solicitação de refúgio, com entrevistas realizadas por funcionários do CONARE. Cabe ao entrevistador a elaboração de pareceres que serão apresentados nas sessões do CONARE e, então, aceitos ou negados. Em caso de recusa de refúgio, a lei prevê que o solicitante possa recorrer da decisão (LIMA, 2012; ANDRADE e MARCOLINI, 2002).

A segunda diz respeito à promoção e coordenação de políticas e ações necessárias para uma eficiente proteção e assistência aos refugiados. Além disso, há o apoio legal que é oferecido aos pretendentes ao refúgio e aos refugiados. Isso facilita a efetuação das soluções duráveis para os problemas enfrentados por refugiados, quais sejam, repatriação voluntária, integração local e reassentamento (ANDRADE e MARCOLINI, 2002).

A problemática dos refugiados tem aspecto, muitas vezes, temporário; portanto, é necessário que se apresentem soluções duráveis para melhor acomodá-los e para garantia daqueles que precisam de soluções permanentes. A Lei nº 9.474/97 elenca, explicitamente, entre seus artigos 42 e 46, disposições relativas às chamadas soluções duráveis: a repatriação, a integração local e o reassentamento em outros países.

A primeira solução durável é a repatriação, que é vista como a melhor opção pelo ACNUR, mas também é a mais difícil de ser alcançada. Consiste no ato do retorno do refugiado a seu país de origem. A repatriação deve ser voluntária, ou seja, o refugiado deve expressar desejo de retornar a seu país. Em casos especiais, o país acolhedor pode decidir por mandar o refugiado de volta, quando acredita que a situação que causou o refúgio já não existe. Esse último caso é raro, pois o país pode ser acusado de não respeitar a cláusula de *non-refoulement* do regime internacional de refugiados (LUIZ FILHO, 2001). O ponto principal a ser considerado nesse caso é a segurança do refugiado, uma vez que se deve garantir que a situação que levou o indivíduo a buscar o refúgio já não exista. No Brasil, a repatriação só é feita de forma voluntária, como no caso de refugiados da América Latina e Bósnia que decidiram voltar a seus países de origem (BARRETO, 2010).

A segunda solução durável trata da integração do refugiado à sociedade local. Esta solução se encontra nos artigos 43º e 44º da Lei 9.474/97, e fala da importância de perceber que a situação do refugiado é atípica ao exigir-se a documentação do país de origem ou sua representação diplomática. Ainda visa facilitar o ingresso em instituições acadêmicas e o reconhecimento de diplomas e certificados (LIMA, 2012). Mas os refugiados necessitam de mais do que isso para serem verdadeiramente integrados à sociedade, precisam de emprego, habilidades linguísticas e acesso a serviços públicos. No Brasil, esse interesse de integração vem crescendo nos últimos anos, mas ainda é falho em muitas questões. Quando as políticas públicas nacionais se mostraram insuficientes, o governo federal, através do CONARE, criou políticas específicas para refugiados (MOREIRA, BAENINGER, 2010).

Uma iniciativa importante foi a criação de Comitês Estaduais para Refugiados, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Estes trabalham como facilitadores para que as políticas públicas cheguem aos refugiados, mas ainda não conseguem alcançar a todos dentro do estado. Apesar de todas as iniciativas tomadas pelo governo, ACNUR e sociedade civil, ainda hoje são grandes os desafios encontrados por pessoas que

pretendem estabelecer-se em território brasileiro. Em especial, chama atenção a dificuldade de conseguir emprego e a discriminação (LIMA, 2012).

Finalmente, a terceira solução durável é o reassentamento de refugiados em outros países. Esta solução é usada quando o país onde foi concedido o primeiro refúgio não possui as condições necessárias para a proteção ou integração dos refugiados. Os artigos 45º e 46º, que tratam desta solução, salientam, respectivamente, o caráter voluntário do reassentamento e a necessidade de planejamento, coordenação e determinação de responsabilidades de todas as partes envolvidas. O Brasil recebeu seus primeiros refugiados reassentados em 2002, um grupo de 23 afegãos que foram destinados ao Rio Grande do Sul. No entanto, a falta de preparo da sociedade e a falta de conhecimento cultural fizeram com que apenas nove destes permanecessem no país (BARRETO, 2010). Desde então, o Brasil tem aperfeiçoado o programa, treinado técnicos e especialistas, e se destaca como uma das principais potências no acolhimento de refugiados reassentados dentre países emergentes.

Uma prática muito elogiada é a questão da entrevista feita pelo CONARE, que visita os possíveis reassentados antes de sua viagem ao Brasil. Durante a entrevista, os funcionários falam sobre o país de forma clara, e procuram entender as expectativas e possibilidades para cada indivíduo. Destaque também deve ser dado ao procedimento adotado em casos urgentes, o chamado *fast track*. Neste caso, os membros do CONARE têm 72 horas úteis para analisar e votar o caso de reassentamento de refugiados apresentado pelo ACNUR (LIMA, 2012).

O Brasil tem se destacado em inúmeras áreas do regime internacional para refugiados: em sua legislação interna e na participação de organizações internacionais, além de ser um defensor de medidas mais abrangentes por seus países vizinhos. Assim, é considerado pelo ACNUR um líder regional em matéria de refugiados. Seu entusiasmo e comprometimento com o assunto não para de crescer desde o final dos anos 1980, e a busca por excelência no tratamento jurídico e social dos refugiados é uma marca da ação brasileira.

4 SITUAÇÃO ATUAL

Uma questão essencial quando falamos de proteção dos refugiados, além da assistência promovida pelo Estado e pelo ACNUR, é a da sociedade civil. No Brasil, a sociedade está profundamente envolvida com os refugiados aqui presentes, seja por meio das instituições da Igreja, de Universidades ou de grupos civis que se organizam para fornecer comida e abrigo àqueles que chegam aqui. A participação da sociedade civil é tão importante porque é necessário que os refugiados encontrem no Brasil um lugar onde possam criar uma nova vida, onde existam oportunidades de crescimento e tudo aquilo que não lhes foi permitido em seu país de origem.

As seções a seguir falam do perfil dos refugiados no Brasil. Pessoas de mais de 80 nacionalidades que buscam fazer do Brasil seu lar e que ainda sofrem dificuldades que precisam ser solucionadas.

4.1 Relatório ACNUR 2010-2014

Em 2014, o ACNUR desenvolveu um relatório com uma análise estatística sobre o refúgio no Brasil no período de janeiro 2010 a outubro de 2014. Este relatório se baseou em dados fornecidos pelo CONARE.

Segundo o relatório, o Brasil tinha, até outubro de 2014, 7.289 refugiados reconhecidos pelo CONARE, sendo que eles se dividem em 81 nacionalidades diferentes. Um quarto dos refugiados presentes em solo brasileiro são mulheres. Esses números incluem os refugiados reassentados. Os maiores grupos são de nacionais da Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo (RDC). O perfil dos refugiados no país tem sofrido alterações nos últimos anos, principalmente depois da Portaria 2.650 do Ministério da Justiça:

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, tendo em vista o disposto na Resolução Normativa nº. 6, de 21 de agosto de 1997, do Conselho Nacional de Imigração, e considerando que o Comitê Nacional para os Refugiados, decidiu em 28 de setembro de 2012 pela cessação da condição de refugiados de nacionais angolanos e liberianos, conforme orientado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, Resolve:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre o registro permanente de nacionais angolanos e liberianos no Brasil, beneficiários da condição de refugiados.
Art. 2º Os nacionais angolanos e liberianos beneficiários da condição de refugiado, e que não ostentem condenações criminais, poderão, dentro do prazo de noventa dias, protocolizar junto ao órgão do Departamento de Polícia Federal do local de sua residência, pedido de registro permanente no País, mediante cumprimento de um dos seguintes requisitos:

I - residir no Brasil há no mínimo quatro anos na condição de refugiado;

- II - ser profissional qualificado e contratado por instituição instalada no País, ouvido o Ministério do Trabalho;
- III - ser profissional de capacitação reconhecida por órgão da área pertinente; ou
- IV - estar estabelecido com negócio resultante de investimento de capital próprio, que satisfaça os objetivos da Resolução Normativa nº. 84, de 10 de fevereiro de 2009, do Conselho Nacional de Imigração, que dispõe sobre a concessão de visto para investidor estrangeiro. [...] (BRASIL, 2012b)

Esta portaria decide pelo fim do reconhecimento de angolanos e liberianos como refugiados, conforme orientação global expedida pelo ACNUR em junho de 2012. Essa orientação se deu devido à melhora da situação nos países de origem destes refugiados: após muitos anos de guerra civil, a situação em Angola e na Libéria é considerada de paz. Após o fim do reconhecimento de *status* de refugiados, é resolvido pelas autoridades brasileiras que estes indivíduos recebam status de imigrante permanente. Outras opções seriam a repatriação ou a naturalização, seguindo a legislação vigente no país (ACNUR 2012a, 2012b). Apesar de esta mudança ser vista como capaz de modificar o perfil dos refugiados no Brasil, não se tem visto uma diferença tão grande como era esperada, quando se considera que o número de refugiados angolanos não diminuiu significativamente. Isso, provavelmente, é um resultado da lenta transição pela qual eles precisam passar, com uma nova documentação e um novo status.

O relatório fala sobre o considerável crescimento de pedidos de refúgio no Brasil. No período de 2010 a 2013, o número de pedidos de refúgio no Brasil cresceu em mais de 930%, de 566 para 5882 pedidos. Até outubro de 2014, estes números chegaram a 8302 solicitações. Esse aumento demonstra uma mudança da maneira como o Brasil é visto internacionalmente. Durante a última década, o país tem se posicionado cada vez mais como um destino para refugiados, já que o país busca facilitar a entrada e a permanência de destas pessoas. Essa bandeira do Estado é percebida de forma muito positiva pela ONU e por outras organizações internacionais, que veem o Brasil como um exemplo a ser seguido.

Outro aumento significativo, segundo o relatório, foi o de reconhecimento de refugiados pelo CONARE. Em 2010, o número de casos reconhecidos foi de apenas 150, enquanto em 2014 (até outubro) foram deferidos 2032 pedidos de refúgio. Esse aumento é de aproximadamente 1240% em apenas quatro anos. Assim, o número de refugiados presentes em território nacional também cresceu a partir de 2013, enquanto no período de 2010 a 2012 ele se manteve estável, com aproximadamente 4000 pessoas.

Mesmo considerando os aumentos de pedidos e reconhecimentos de refugiados nos últimos anos, o Brasil continua a ter um número relativamente pequeno de refugiados em seu território. Isso tem muito a ver com o comprometimento do governo em acomodar os refugiados que chegam aqui, e o cuidado com o registro dos mesmos. Passar a aceitar um número muito maior de refugiados em nosso território ainda poderia aumentar a tensão com a sociedade civil, como se vê com a chegada de haitianos, que será discutida na próxima seção.

O relatório também trata do perfil nacional das pessoas que buscam refúgio no Brasil. Em 2010, o maior número de pedidos vinha da Colômbia, número que veio a diminuir devido ao avanço das negociações de paz entre o governo colombiano e as FARC e também, principalmente, devido à adesão da Colômbia ao Acordo de Residência do MERCOSUL em 2013, o qual o Brasil já havia promulgado em 2005. Por este Acordo, os nativos de países membros do Mercosul têm a obtenção de residência em outros países membros facilitada. A partir do ano de 2013, a maior parte dos colombianos que chegou ao Brasil o fez por meio desta modalidade, não mais através de pedidos de refúgio.

Os cidadãos sírios tiveram o maior crescimento entre os que buscam refúgio no Brasil. Isso se explica pela postura solidária brasileira com as vítimas do conflito na Síria. Em relação a isso, foi aprovada a Resolução Normativa nº17 do CONARE, que, considerando laços entre a República Árabe da Síria e o Brasil, o grande número de nacionais sírios já no país, as dificuldades encontradas por aqueles que tentam chegar no Brasil para buscar refúgio e o alto número de pedidos de refúgio, resolve:

Art. 1º Poderá ser concedido, por razões humanitárias, o visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores.

Art. 3º Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogada.

Art. 4º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2013)

Como consequência, já em 2014, o número de refugiados sírios ultrapassou o de colombianos, tornando-se a principal nacionalidade dos refugiados no Brasil. Além da Síria e Colômbia, outros países relevantes entre os solicitantes de refúgio são Senegal, Gana e Nigéria. Muitos destes requisitantes não se aplicam à clássica definição de

refugiados, sendo, em grande parte, migrantes que buscam sair de seus países por motivos econômicos.

Desde o momento em que o Brasil se dispôs a ter uma postura mais ativa diante do problema dos refugiados, todas as importantes crises humanitárias impactaram diretamente os mecanismos de refúgio brasileiros. Isso fica claro no caso da Síria, já discutido, mas também na participação expressiva de cidadãos do Líbano e da RDC em nosso perfil de refugiados. O Líbano, por exemplo, sofre fortemente com o conflito na Síria, sendo receptor de inúmeros refugiados. Isso teve forte impacto nos libaneses, que passaram a buscar ajuda em outros países.

Em termos de gênero e idade, o relatório do ACNUR demonstra que o percentual de mulheres diminuiu entre os anos de 2010 e 2013. Em 2010, as mulheres representavam 20% dos solicitantes de refúgio, enquanto em 2013 esse número caiu para 10%, o que se manteve estável em 2014. Quanto à idade dos solicitantes, metade é formada por adultos entre 18 e 30 anos. Muitos dos que buscam refúgio o fazem em família, mas 4% das solicitações são feitas por menores de 18 anos, sendo que 38% destes correspondem a crianças de 0 a 5 anos.

Todas as solicitações de refúgio apresentadas no Brasil são analisadas e decididas pelo CONARE, que, como já foi apresentado, é composto por representantes dos ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Educação, do Trabalho e da Saúde, além de representantes da Polícia Federal e de organizações da sociedade civil que trabalham com o tema dos refugiados. Segundo o relatório do ACNUR, estes pedidos se concentraram, em 2014, nas regiões Sul (35%), Sudeste (31%) e Norte (21%). Deve-se esclarecer que nem sempre os refugiados se mantêm na região pela qual entraram no país. A entrada de refugiados pela Região Norte se concentra no Acre.

O relatório ainda analisa o desempenho e a produtividade do CONARE. Conclui-se que houve uma melhora nessas áreas, sendo que o número de solicitações processadas aumentou expressivamente em um período de três anos, saindo de 323 em 2010 para 479 em 2011, 904 em 2012 e 6.067 em 2013. Naquele ano, 1.585 solicitações foram analisadas no mérito, e o restante foi encaminhado para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Até setembro de 2014, foram analisados 2.206 casos no mérito, número consideravelmente superior aos anos anteriores. No entanto, ainda existem 8687 casos de solicitação de refúgio em tramitação no CONARE, sendo 2.164 do Senegal, 1.150 da Nigéria, 1.090 de Gana e 571 da República Democrática do Congo.

Quanto à taxa de elegibilidade dos refugiados, ou seja, quantos tiveram seu pedido deferido, 2014 teve a porcentagem mais alta, chegando a 88,5%. Nos anos anteriores, esta foi de 38,4% em 2010, 21,5% em 2011 e 40,8% em 2013. Esse aumento se deu, principalmente, devido ao alto nível de deferimento das solicitações de refugiados originários da Síria, que tem ficado em 100%. Em 2014, o CONARE demonstrou sensibilidade às principais crises humanitárias atuais, reconhecendo solicitações de refúgio de 18 países diferentes.

Entre os refugiados reconhecidos pelo Brasil, os sírios representam o maior grupo, com 20% do total. Em seguida estão os refugiados da Colômbia, de Angola e da República Democrática do Congo. Outras populações relevantes são os refugiados do Líbano, Libéria, Palestina, Iraque, Bolívia e Serra Leoa.

Quanto ao reassentamento de refugiados, o Brasil tem exercido papel fundamental no desenvolvimento e na implantação do Programa de Reassentamento Solidário na América Latina. A atuação brasileira é elogiada internacionalmente, e o programa de reassentamento visto como um exemplo. Desde 2002, o Brasil já reassentou mais de 612 refugiados, sendo que a maior parte é formada por colombianos. O programa busca também trazer refugiados reassentados de outros continentes, sendo que em 2014 já foram aceitos refugiados do Sri Lanka e da Síria.

Além de oferecer um ambiente de proteção favorável aos refugiados, o Brasil tem apoiado consistentemente as iniciativas do ACNUR em promover a proteção internacional em diferentes fóruns. Em dezembro de 2010, celebrando o 60º aniversário do ACNUR, o país sediou um encontro governamental onde 18 países da América Latina se comprometeram a engajar-se mais na proteção das vítimas de deslocamentos forçados e de apátridas na região. O compromisso foi estabelecido na “Declaração de Brasília para Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas”.

Ao final de 2012, o Brasil liderou, dentro do MERCOSUL, em âmbito ministerial, a adoção da “Declaração de Princípios Internacionais de Proteção dos Refugiados”. O documento reafirma o princípio da não repulsão (*non-refoulement*), a importância da reunificação familiar e a priorização das abordagens de idade, gênero e diversidade. A Declaração também enfatiza a importância de se evitar políticas migratórias restritivas e a necessidade de estabelecer mecanismos de cooperação adicionais e novas formas complementares de proteção humanitária

O relatório do ACNUR termina falando sobre as contribuições financeiras do Brasil para as operações humanitárias da organização. O Brasil se destaca como principal

doador do ACNUR entre os países emergentes, com US\$ 3,5 milhões doados em 2010, US\$ 3,7 milhões em 2011, US\$ 3,6 milhões em 2012 e US\$ 1 milhão em 2013.

Este relatório mostra uma visão geral do perfil de refugiados no Brasil, com foco na nacionalidade dos refugiados e na participação brasileira no ACNUR. O Brasil tem buscado aumentar sua participação humanitária no mundo, recebendo refugiados de um grande número de países. Apesar do número total de refugiados não parecer tão grande, é importante considerar que o país tem que se assegurar de que vai ser capaz de mantê-los seguros e assimilá-los à sociedade. O número formal de refugiados pode até ser consequência do número de haitianos que recebemos com vistos humanitários.

O que não é falado no relatório é sobre essa elevada presença de haitianos no território brasileiro. Essas pessoas vêm ao Brasil devido à situação de seu país de origem, que foi devastado em 2010 por um terremoto e ainda luta para se reerguer. Esses haitianos não são reconhecidos como refugiados formais, mas estão aqui em situação similar a de refugiados.

4.2 Situação dos Haitianos

A questão dos haitianos no Brasil precisa ser discutida separadamente da questão dos refugiados. Trata-se de um grupo que não se encaixa na definição clássica de refugiados, mesmo em sua visão mais ampla, adotada pela Lei 9.474/97. O deslocamento causado por desastres naturais ou mudanças climáticas não é reconhecido, no direito internacional, como motivo de elegibilidade de refúgio. Sendo assim, o caso dos haitianos se encontra em um limbo da legislação, onde as decisões são tomadas em razão de necessidade, mas com caráter de exceção. Assim, os haitianos que chegam ao Brasil a partir de 2010 não estão protegidos pela Convenção de 1951, ou pela legislação interna brasileira para refugiados. As ações do governo são humanitárias, mas também demonstram uma visão para o futuro.

O início da migração haitiana para o Brasil pode ser datado de 2010, quando ocorreu um terremoto de magnitude 7.0 da escala Richter na capital do país, Porto Príncipe. Esse terremoto teve graves consequências econômicas, sociais e até políticas, uma vez que desestabilizou toda a organização governamental do país. Cerca de 200 mil pessoas morreram, e um número muito maior ficou desabrigado.

No entanto, para entender a questão dos haitianos é necessária uma visão mais abrangente de sua situação. O Haiti é um dos países mais pobres do mundo, e o mais

pobre das Américas. A instabilidade política do país vem desde sua independência, mas se agravou durante os anos 1980 e 1990, devido a golpes de estado e ditaduras.

Em 2004, após uma revolução que levou à deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide, o Conselho de Segurança da ONU decidiu pela criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Essa missão é liderada pelo exército brasileiro, uma vez que, durante o período de sua criação, o Brasil buscava mais visibilidade no sistema internacional. A presença dos militares brasileiros no Haiti já foi considerada um dos motivos pela escolha do Brasil como destino para migrantes haitianos (FERNANDES, 2010; SILVA, 2013).

Assim, pode-se considerar que o terremoto de 2010 foi apenas mais um desastre que levou os cidadãos haitianos a deixarem seu país em busca de locais com melhores condições de vida. O Banco Mundial (2011) estima que aproximadamente 10% da população do país tenha emigrado. Os principais destinos são Estados Unidos, República Dominicana, Canadá, Cuba e Venezuela. Os imigrantes que buscam estes países procuram construir uma vida, sendo que muitas vezes deixam suas famílias para trás até que possam ter condições melhores. As remessas enviadas por estes migrantes eram estimadas em 1,5 bilhão de dólares em 2011, segundo o Banco Mundial, e representam quase 25% do PIB do Haiti.

A migração de haitianos para o Brasil tornou-se, assim, uma questão importante na política internacional brasileira. A partir de 2010, chegaram ao Brasil milhares de haitianos em busca de refúgio e de auxílio. Estes haitianos entravam no Brasil através do Acre, pela cidade de Brasiléia, e através do Amazonas, por Tabatinga e Manaus. Esses pontos de entrada eram consequência da fronteira com países que não exigem visto para haitianos, em especial o Peru. Estes migrantes cruzavam as fronteiras e requisitavam para o governo brasileiro o *status* de refugiado.

Ao abrirem o processo de requisição de refúgio, os migrantes já passam a ter direito a uma carteira de trabalho e um CPF provisórios, o que permite que comecem a trabalhar. O CONARE, no entanto, não pode conceder *status* de refugiado a estes haitianos, uma vez que sua condição não se encaixa no conceito de refugiado reconhecido pela lei brasileira. O procedimento, então, foi encaminhá-los ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que decidiu por conceder vistos aos requisitantes devido à sua situação humanitária (FERNANDES e CASTRO, 2014).

Em 2012, dois anos depois do terremoto no Haiti, o CNIg aprovou sua Resolução 97, que concedia a todos os haitianos presentes no Brasil - cerca de 4000, na época -,

vistos de cinco anos. Além disso, no consulado de Porto Príncipe, os haitianos que quisessem vir ao Brasil poderiam tirar seu visto, num máximo de 1200 vistos por ano, 100 por mês.

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.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.

Art. 3º Antes do término do prazo previsto no caput do art. 1º desta Resolução Normativa, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor.

Art. 4º Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado.

Art. 5º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2012a)

Essa resolução foi renovada em 2014, além de, em 2013, ser rescindida a limitação do número de vistos a serem expedidos em Porto Príncipe. No entanto, isso não foi o suficiente para impedir que a entrada ilegal de imigrantes haitianos continuasse. As cidades de entrada, no Acre e no Amazonas, têm buscado melhorar sua infraestrutura de recebimento de migrantes, além de acelerar a saída destes dos abrigos estatais. No início de 2014, a situação na cidade de Brasiléia, Acre, mostrou-se caótica, com a presença de mais de 1.200 imigrantes, em sua maioria haitianos, aguardando atendimento para a regularização da sua situação migratória ou uma oportunidade de trabalho.

Assim, chegamos à situação atual dos haitianos no Brasil. Os números atuais sugerem que cerca de 40 mil haitianos estão presentes no país, com vistos humanitários. Sua situação é delicada, exatamente devido ao não reconhecimento de seu estado de refugiado, mesmo que não possam retornar a seu país de origem sem sofrer com uma infraestrutura precária e instabilidade política. O fluxo de imigrantes haitianos só cresce desde seu início em 2010, e não dá sinais de que vai diminuir tão cedo. Como vimos antes, o Brasil não é o único país que recebe estes migrantes, e com certeza não é o que recebe o maior número deles.

Talvez o maior desafio a ser enfrentado agora seja o preconceito sofrido por estes migrantes no Brasil. Preconceito esse que é devido à sua raça, à sua língua materna e à sua presença no Brasil buscando emprego e melhores condições de vida. Muitos dos haitianos aqui presentes procuram empregos estáveis e condições melhores de vida, para que possam trazer suas famílias que permanecem no Haiti. Fica claro que, apesar de uma situação legal diferente dos refugiados, eles são muito parecidos em seus desafios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi apresentar o desenvolvimento dos instrumentos internacionais para refugiados, desde o motivo pelo qual eles surgiram até sua aplicação prática. A questão do refúgio é muito importante no mundo todo, sendo que o ACNUR prevê apenas crescimento no número de pessoas que serão deslocadas nos próximos anos. Os instrumentos que temos hoje são necessários e cumprem seu papel, mas não são suficientes para incluir todos aqueles que se veem em necessidade de refúgio.

No âmbito internacional, o tema ganhou destaque apenas quando milhares de deslocados cruzaram fronteiras na Europa, buscando fora de seu país de origem a proteção que já não recebiam lá. As medidas tomadas pela Liga das Nações, organismo que se responsabilizou pelo assunto no momento, foram condizentes com um problema temporário, que se resolveria quando a situação na Europa retornasse ao normal. Essa visão prevaleceu até o fim da Liga, e é apontada como uma das maiores falhas da organização em relação ao seu tratamento de refugiados. Sua visão de curto prazo do problema aumentou a dificuldade pela qual passavam os deslocados, e seu tratamento de cada fluxo como individual tornou suas ações ineficientes e lentas.

Com o surgimento da ONU, no pós-II Guerra Mundial, o tratamento dos refugiados mudou, sendo que o foco principal da primeira organização para refugiados da época, a OIR, era a de realocar o último milhão de refugiados europeus. Este era composto por grupos do Leste Europeu, judeus e europeus de outras nacionalidades em menor número. Apesar de não ter conseguido realocar todos estes refugiados, deixando cerca de trezentos mil para o ACNUR, a OIR teve o papel de incluir mais países nos diálogos sobre refugiados, além de ser o primeiro momento em que o Brasil se mostra verdadeiramente interessado no assunto.

A participação brasileira na OIR, como visto, foi questionável. O país nunca chegou a ratificar a Constituição da organização, devido a problemas financeiros, mas recebeu um número significativo de refugiados durante seu mandato. A natureza do refúgio no Brasil, à época, também pode ser questionada, uma vez que o país buscava mais acomodar suas necessidades de crescimento e desenvolvimento do que oferecer ajuda humanitária aos refugiados.

Com o fim da OIR, o ACNUR assume suas responsabilidades em relação aos refugiados ainda a serem reassentados na Europa, mas também em relação à criação de um instrumento internacional para tratar da questão dos refugiados. O ACNUR, além de contar com um apoio muito maior de diversos países, é criado como um órgão apolítico

e humanitário, numa tentativa de retirá-lo das disputas políticas da época. Junto com a sua criação acontece, em Genebra, a conferência onde é redigida e assinada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que dispõe sobre o conceito de refugiado e o modo como devem ser tratados em seus países de destino. A Convenção foi altamente aceita, inclusive sendo o primeiro instrumento jurídico internacional para refugiados assinado e ratificado pelo Brasil.

A Convenção de 1951 trazia, em sua definição de refugiado, uma restrição geográfica que dizia que apenas europeus poderiam ser chamados de refugiados. Essa restrição marca o momento de escrita do texto, quando o grande deslocamento de pessoas era na Europa, devido à II Guerra. Apesar desta reserva ser retificada com o Protocolo de 1967 desta convenção, não se pode deixar de destacar que, para muitos países, a restrição permaneceu. A questão do refúgio como uma parte dos Direitos Humanos, que pode ser usufruída por todas as pessoas, é muito recente, e ainda questionada. O regime internacional para o refúgio tem seu nascimento eurocentrista, e ainda tem resquícios deste pensamento. É devido a isso que ainda se encontra tanto racismo e tanta discriminação na realocação de refugiados da África, do Oriente Médio, da Ásia e mesmo da América Latina.

A assinatura e ratificação da Convenção pelo Brasil marcou o início de uma participação mais ativa do país em organizações sobre o tema. Mesmo assim, apenas nos anos 1970 o ACNUR passaria a ter um escritório no país. Durante a Ditadura Militar, a presença de refugiados era tratada de forma pragmática: dava-se um visto temporário ao requerente e ele era reassentado em outro país com a ajuda do ACNUR. Após 1985, com a mudança de regime, o Brasil ativamente muda sua política para refugiados, tornando-se mais aberto ao recebimento de pessoas e mais participativo em instrumentos internacionais e regionais.

O ponto alto da nova política vem em 1997, com a Lei 9.474, que internaliza as obrigações internacionais do país com os refugiados e até assume uma definição de refugiado mais abrangente que a da Convenção de 1951. A partir de então, o país tem sido citado como exemplo em políticas para refugiados entre os países emergentes, além de ser um líder quanto ao assunto na América Latina.

Ainda assim, o sistema internacional está longe de ter alcançado um consenso quanto ao tratamento e à definição de refugiados. Estas questões estão em constante mudança e influenciam os países em suas decisões individuais em relação ao assunto. Enquanto o objetivo maior deve ser o combate às perseguições e à violência que levam

ao surgimento de refugiados, devemos manter como objetivo também o aprimoramento dos instrumentos jurídicos internacionais e das legislações nacionais que regem o tratamento das pessoas que buscam auxílio.

Nesse contexto, como já foi dito, o Brasil tem crescido no sistema internacional nos últimos anos, procurando melhorar a sua posição internacional e tornar-se um ator mais relevante e ativo em diversos temas. Junto deste crescimento geral, notamos um destaque nas questões sobre refugiados. Desde o final dos anos 1990, o país tem tido participações importantes no ACNUR e em outros fóruns que tratam do assunto.

Esse destaque aos refugiados faz parte de inúmeras ações do governo para criar uma visão de um Brasil mais humanitário. Assim, vemos ações no exterior, como a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, além de doações e envio de auxílio a países com graves crises humanitárias. Essas buscam mostrar para o mundo um Brasil participativo e envolvido, e também criar no ambiente nacional uma cultura de ações deste tipo.

Sua ativa participação em encontros que discutem o tema dos refugiados internacionalmente, além de suas ações de protagonista na América Latina para aprofundar as ações e a participação de outros países, dão ao Brasil a oportunidade de tornar-se um país de acolhimento, um país referência não só no recebimento de refugiados, mas em seu tratamento. Apesar dos números totais de refugiados no Brasil ainda serem considerados baixos, com cerca de 7.000 refugiados, certas características desse refúgio devem ser destacadas.

Os refugiados no Brasil constituem um dos grupos mais diversificados do planeta, composto por cerca de 81 diferentes nacionalidades. Isso mostra, ao menos em teoria, a capacidade e disponibilidade do país em acomodar pessoas de diferentes regiões e países, que têm línguas, crenças e culturas distintas e que só têm em comum sua necessidade por refúgio. A sociedade brasileira, assim, tem um papel único de receber estes refugiados e auxiliá-los para além do que pode ser feito no âmbito jurídico. O Brasil tem uma longa tradição de recebimento de imigrantes, e deve manter viva essa ideia.

Cabe ressaltar, quando tratando da sociedade, o apoio que o governo brasileiro recebe de organizações não governamentais e entidades de trabalho humanitário, que fazem sua missão auxiliar no assentamento de refugiados no Brasil. As redes nacionais de auxílio, como a Carita, e organizações estaduais e municipais, são responsáveis por grande parte do destaque que o Brasil recebe internacionalmente.

Um grande desafio enfrentado pelo governo brasileiro é o de manter seus compromissos internacionais ao mesmo tempo em que busca aumentar o número de refugiados no país. A capacidade do governo de fiscalizar onde estes refugiados vivem e trabalham é essencial para evitar que pessoas tirem vantagem de seu estado de necessidade. Isso é importante tanto em relação aos refugiados quanto em relação a imigrantes de países pobres.

Outro desafio é o crescimento do antagonismo perante os refugiados, ou, no caso dos haitianos, imigrantes humanitários. Esse antagonismo está fortemente relacionado ao momento econômico e político do país, mas se mostra de forma discriminatória e racista. O Brasil, que é um país de miscigenação e de encontro de culturas diversas, não pode se deixar levar por um sentimento como esse. As pessoas que aqui chegam estão em busca de oportunidades e de um lugar na sociedade brasileira.

O papel brasileiro se torna maior com suas ações de auxílio humanitário, e isso faz com que surjam expectativas para que esse trabalho cresça e se desenvolva. O país e sua população precisam estar internacionalmente comprometidos contra o desrespeito aos direitos humanos e à dignidade humana, caso contrário, tudo o que foi feito até o momento perde importância e vai acabar por sumir nos anos a seguir. Cabe, então, o questionamento de até onde a população brasileira está disposta a se comprometer com o assunto, e quanto das ações que vemos hoje são políticas de governo fadadas a acabar.

Sendo assim, o importante para que possamos resolver essas questões é que se invista em estudos sobre o assunto dos refugiados, buscando a familiarização do assunto junto à população e a conscientização da sociedade. A Universidade tem papel essencial nesse sentido, uma vez que é uma instituição de inclusão e educação, onde estão as maiores oportunidades para desenvolver tal trabalho.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária.** Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000.

_____. Executive Committee membership by date of admission of members. 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/excom/opendoc.pdf?tbl=EXCOM&id=40112e984>>. Acesso em: 30 maio 2015.

_____. **Relatório Refúgio no Brasil: uma análise estatística. Janeiro de 2010 a outubro de 2014.** Disponível em: <www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014> Acesso em: 30 maio 2015

_____. Estatuto do ACNUR. **RESOLUÇÃO 428 de 1950, Estatuto do ACNUR, Convenção de 1951, Protocolo de 1967.** Buenos Aires: ACNUR (Representação Regional para o Sul da América do Sul); Rio de Janeiro: Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro; São Paulo: Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, [199-?]b. p. 9-16.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951.** In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira.** São Paulo: Renovar, 2001, p. 385-412.

_____. **Cessação para refugiados angolanos e liberianos pode alterar perfil do refúgio no Brasil,** 03 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/cessacao-para-refugiados-angolanos-e-liberianos-pode-alterar-perfil-do-refugio-no-brasil/>> Acesso em: 01 jun. 2015

_____. **Brasil troca refúgio de angolanos e liberianos por residência permanente no país,** 29 out. 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-troca-refugio-de-angolanos-e-liberianos-por-residencia-permanente-no-pais/>> Acesso em: 01 jun. 2015

ALMEIDA, G. A. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAUJO, N. ; ALMEIDA, G. A. (Org). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma Perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001a. p. 155-167.

_____. Asilo e não-violência. In: ARAUJO, N. ; ALMEIDA, G. A. (Org). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma Perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001b. p. 169-175.

ANDRADE, J. H. F. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952).** Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica. In: A. Amaral Jr. & C. Perrone-Moisés (orgs.), **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem.** São Paulo: Edusp. 1999, p. 75-120.

_____. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 99-125.

_____. **O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952)**. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2005, vol.48, n.1, pp. 60-96. ISSN 1983-3121.

ANDRADE, José H. Fischel de e MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2002, vol.45, n.1, pp. 168-176. ISSN 1983-3121. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000100008>>. Acesso em: 25 maio 2015

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A lei brasileira de refúgio – sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010a, p. 10-21.

_____. Breves Comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010b, p. 152-206.

BARTELEGA, Camila Franco. **A Assistência Internacional aos Refugiados: da Liga das Nações ao Pós-Guerra Fria**. Franca: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2007. 44 p. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2007

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 6.975 de 7 de outubro de 2009**. Acordo sobre residência para nacionais dos Estados partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm> Acesso em: 6 jun. 2015

_____. Lei n. 9474, de 22 de julho de 1997. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 431-445.

_____. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa Nº 97, de 13 de janeiro de 2012. 2012a Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>> Acesso em: 20 maio 2015

_____. Comitê Nacional para Refugiados. **Resolução Normativa Nº17 de 20/09/2013**. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>> Acesso em: 5 jun. 2015

_____. Ministério do Estado da Justiça. **Portaria Nº 2.650, de 25.10.2012**. 2012b Disponível em:

<www2.oabsp.org.br/asp/clipping_jur/ClippingJurDetalhe.asp?id_noticias=21968>
Acesso em: 30 maio 2015

CAVARZERE, T. T. A Circulação dos Refugiados. In: _____. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 89-121.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2011.

CHAVES, Elizeu. **Um olhar sobre o Haiti: refúgio e migração como parte da história**. LGE Editora. Brasília. 2008.

COTINGUIBA, Geraldo Castro. Imigração haitiana para o Brasil – a relação entre trabalho e processos migratórios, dissertação de mestrado Universidade Federal de Rondônia (UNIR) 2014.

FERNANDES, Duval (Coord.) e CASTRO, Maria da Consolação G. de. **Estudos sobre a Migração Haitiana no Brasil e Diálogo Bilateral**. Projeto, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. Fevereiro de 2014.

FERNANDES, Jéssica. Operação Haiti: ação humanitária ou interesse político para o Brasil?. **Conjuntura internacional**. nº 22. PUC Minas. 2010

HATHAWAY, J.C. Taking Oversight of Refugee Law Seriously. Genebra, 11 Dez. 2001. Palestra ministrada na Consulta Global sobre Proteção Internacional, organizada pelo Conselho Internacional de Agências Voluntárias (ICVA). Disponível em: <www.icva.ch/doc00000501.html>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. The Causal Nexus in The International Refugee Law. Michigan Journal of International Law, Ann Arbor, vol. 23, nº 207. Maio 2002, p.207-221. Disponível em: <www.refugeecaselaw.org/english.pdf>. Acesso em: 5 maio 2015.

HAYDU, Marcelo. O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico. **Ponto-e-Vírgula**, nº 6, PUC-São Paulo. 2º semestre 2009.

_____. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 139.

HEAD, M. Whither the Refugee Convention? – a new perspective for the 21st century. **Mots Pluriels**, Sidney, nº 21. Maio 2002, p. 07-19. Disponível em: <www.arts.uwa.edu.au/MotsPluriels/MP2102mh.html>. Acesso em: 30 maio 2015.

HEHR, Cristiano. **O direito internacional dos refugiados – história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, FDC, 2007, p. 77.

JAEGER, Gilbert, On the History of the International Protection of Refugees. **International Review of the Red Cross (Revue Internationale de la Croix-Rouge)**, vol. 83, no. 843. Setembro 2001. Disponível em: <www.icrc.org/eng/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf> Acesso em: 28 maio 2015

LIMA, Luiza Rocha. **A Problemática Contemporânea dos Refugiados: Instrumentos Normativos Internacionais e Regionais de Proteção**. Porto Alegre: UFRGS, 2012. 80p. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LUIZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement*: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O Direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 182-183.

MELO, C. C. Revisitando o conceito de refúgio: perspectivas para um patriotismo constitucional. In: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. (Org). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 265-289.

MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, ano IV, v. 2, p. 02-3, 2005.

_____. Questão dos refugiados no Contexto Internacional (de 1943 aos dias atuais). 2006. 197 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

_____. **Recepção de Refugiados Europeus no Brasil no Pós-Guerra**. 37º Encontro Anual da ANPOCS. Água de Lindóia, São Paulo. 2013

MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil*. **Revista Forced Migration**, ed. 35, p. 4, jul. 2010.

RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010, p. 146-147.

RYNE, Linn. "**Fridtjof Nansen: Man of many facets**". Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Retrieved 25 August 2010.

SALES, Dom Eugênio; ARNS, Dom Paulo Evaristo. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010b, p. 62-69.

SALLES, Maria do Rosário Rolfsen. **Imigração e política imigratória no pós-Segunda Guerra Mundial**. Cadernos CERU. São Paulo, série 2, n. 13, p. 99-124, 2002.

_____. **Panorama da imigração para São Paulo no pós-Segunda Guerra Mundial: os 'deslocados de guerra'**. Studi Emigrazione. Roma, v. XLI, n. 155, p. 554-574, 2004

SILVA, Sidney. **Brazil, a new eldorado for immigrants?:** the case of haitians and the brazilian immigration policy. In: Urbanities, Vol. 3 n° 2 Novembre 2013.