

## O INSTITUTO JURÍDICO DO REFÚGIO NO BRASIL: ANÁLISE DO CASO DOS HAITIANOS<sup>1</sup>

**Stephanie Silva Ferreira Chaves**

**Sidney Guerra**

### 1. INTRODUÇÃO

O refugiado é delimitado pela Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados como a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a deliberado grupo social ou opinião política, se encontra fora do seu país de origem e que, por cauda dos ditos temores não pode ou não querem regressar ao seu Estado. O fenômeno migratório não é atual, ao contrário, data desde os primórdios das civilizações. "O homem primitivo, quando constatava que a terra que lhe dava os meios necessários para o sustento próprio e dos seus já estava exaurida, procurava em outras regiões novos campos de abastecimento."<sup>2</sup>

Todavia, tal fato ainda se mantém nos dias atuais tendo em vista que a migração se manifesta de forma acentuada, especialmente em direção aos países desenvolvidos. Tal fato tem provocado manifestações distintas de vários segmentos da sociedade civil, sendo certo que isso ocorre de maneira mais acentuada em algumas regiões do planeta especialmente em razão da "eclosão de guerras civis, problemas étnicos ou religiosos, conflitos armados e também por questões ambientais."<sup>3</sup>

De fato, conforme alguns autores afirmam:

O refúgio não é um instituto jurídico que nasce da vontade de um Estado soberano de ofertar proteção a um cidadão estrangeiro que se

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso/TCC (Monografia) apresentado ao Curso de Graduação em Direito, como parte dos requisitos parciais para a obtenção do grau de bacharel em Direito. Orientador: Sidney Guerra

<sup>2</sup> GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. **Direito das minorias e grupos vulneráveis**. Ijuí: Unijuí, 2008. p.37

<sup>3</sup> GUERRA, Sidney. **Sociedade de risco e o refugiado ambiental**. In: Direito no século XXI. Curitiba: Juruá, 2008. p. 56

encontra em seu território – é tão somente o reconhecimento de um direito pré-existente à demanda formal do indivíduo. Questionamentos ao conceito de refugiado há tempos já são levantados frente à insurgência de novos desafios impostos à comunidade internacional, como indica o número crescente de pessoas deslocadas em decorrência de miséria extrema ou mesmo os migrantes razões ambientais.<sup>4</sup>

Os Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores com o suporte do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), elaboraram um projeto de lei sobre o estatuto jurídico dos refugiados. Este projeto foi enviado ao Congresso Nacional, pela presidência da República, aos 13 de maio de 1996, integrando o Plano Nacional de Direitos Humanos.

Após os trâmites legislativos, o interesse e a participação da sociedade civil, a sanção e a promulgação pelo Presidente da República, a Lei nº 9.474/1997 foi promulgada no Diário Oficial da União e entrou em vigor em 23 de julho de 1997 que em seu artigo 1º define o indivíduo reconhecido como refugiado:

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

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

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

III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão. **Refúgio e realidade**: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a08.pdf>> Acesso em: 14/04/2016

<sup>5</sup> BRASIL, Artigo 1º da **LEI Nº 9.474** (Lei do Refúgio), de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)> Acesso em: 14/04/2016

A condição dos refugiados será extensivo aos cônjuges, descendentes e ascendentes conforme artigo segundo da referida lei que diz:

Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.<sup>6</sup>

Com a promulgação da Lei nº 9.474/1997, o governo brasileiro, entre outras coisas, passou a adotar uma descrição mais generosa e ampla do termo refugiado, que também compreende pessoas que fugiram de seus países devido à violação grave e generalizada de direitos humanos, e constituiu o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), órgão de composição interministerial, o qual, além de analisar e decidir sobre as solicitações de refúgio, é responsável pela política nacional quanto aos refugiados.

O objetivo do artigo é analisar o instituto jurídico do refúgio à luz dos direitos humanos; estudar as características próprias do instituto do refúgio, como por exemplo, a questão da discricionariedade do Estado conceder ou não o refúgio; e o controle de aplicação das normas convencionais sobre refúgio. Ainda, Investigar a compreensão dos motivos para a concessão de refúgio, isto é, não limitar o emprego para perseguições por motivos políticos, mas também por motivos de raça, grupo social, religião e, sobretudo, situação econômica de grande penúria; analisar desdobramentos no plano internacional, por se tratar de instituto regulamentado sob a égide da ONU, bem como proibições de conceder refúgio a pessoas culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

A pesquisa empreender-se-á por meio dos métodos categórico dedutivo e indutivo. A pesquisa será desenvolvida, em especial, por procedimento de investigação e coleta de dados da literatura nacional e alienígena (teórico-comparativo) do instituto jurídico dos refugiados, cotejo técnico proposto não veda inserções auxiliares comparativas fáticas. Será feito através de pesquisas bibliográficas, doutrinárias, legislativas e projetos de lei sobre o tema abordado, para que, ao final, possam ser alcançados os objetivos apresentados a seguir.

Os direitos dos refugiados devem ser respeitados antes, durante e depois do processo de consentimento de asilo. O respeito pelos direitos humanos é uma circunstância primordial tanto para prevenir, como para solucionar os atuais fluxos de refugiados. Segundo o Alto

---

<sup>6</sup> BRASIL, Artigo 2º da **LEI Nº 9.474** (Lei do Refúgio), de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 14/04/2016

Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, a questão dos refugiados deve ser colocada a todos os povos e governos como um teste precursor do seu empenhamento em prol dos direitos humanos.

Nos termos do artigo 1.º do Estatuto do Alto Comissariado:

A função principal do Alto Comissário é assegurar proteção internacional aos refugiados e procurar soluções duradouras para o problema dos refugiados, auxiliando os Governos a facilitar o repatriamento voluntário dos refugiados ou a sua integração em novas comunidades nacionais. O cargo de Alto Comissário é considerado inteiramente apolítico e de carácter humanitário e social.<sup>7</sup>

O desacato pelos direitos básicos dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente representa outra proporção da relação entre os dois problemas. Cada vez aumenta o numero de pessoas objeto de medidas restritivas que lhes negam o ingresso a territórios seguros no processo de concessão de asilo. Alguns casos, os requerentes de asilo e os refugiados são mantidos em retenção ou enviados à força para zonas onde a sua vida, a sua liberdade e a sua segurança são ameaçadas. Alguns são atacados por grupos armados, ou recrutados pelas forças armadas e imposto a lutar ao lado de uma das facções em conflito. Os requerentes de asilo e os refugiados também são vítimas de agressões racistas.

Neste sentido, a ficha informativa nº20 das Nações Unidas - Direitos Humanos e os Refugiados, aduz:

Existe uma relação evidente entre o problema dos refugiados e a questão dos direitos humanos. As violações dos direitos humanos constituem não só uma das principais causas dos êxodos maciços, mas afastam também a opção do repatriamento voluntário enquanto se verificarem. As violações dos direitos das minorias e os conflitos

---

<sup>7</sup> BRASIL, Artigo 1º do **Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados** - Adotado pela Assembléia Geral em sua resolução 428 (V), de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/asilo/asilo50.htm>>. Acesso em: 22/04/2016

étnicos encontram-se cada vez mais na origem quer dos êxodos maciços, quer das deslocações internas.<sup>8</sup>

Atualmente em alguns Estados Internacionais, a exemplo do Brasil, são desenvolvidas ações em prol dos refugiados, mas a realidade, muitas vezes, é completamente diversa quanto a aplicação do referido instituto. Isso porque pode haver uma pessoa que tema por sua segurança em razão de suas opiniões, de pertencer a uma raça, nação, grupo ou etnia e que não pode ou não quer voltar para seu país e, portanto, incidir na condição de refúgio.

Por outro lado, os Estados podem ignorar por completo as situações acima relatadas não sendo obrigados a acolher essa pessoa em seu território. Com efeito, no atual estágio da proteção dos direitos humanos, seja no plano interno ou no internacional, não se admite mais dúvidas quanto a emprego do instituto do refúgio. Indubitavelmente que o instituto do refúgio precisa ser valorizado nos dias atuais posto que os refugiados carecem de se deslocar para salvar suas vidas ou defender sua liberdade.

O Refúgio é objeto de debates intensos nas Nações Unidas, e esta problemática constitui uma das questões mais intensas com que a comunidade internacional se defronta.

Contudo as Nações Unidas continuam a procurar meios eficazes para dar amparo e proteger estes grupos que são praticamente vulneráveis e necessitam de todo apoio.

Enquanto uns salientam a existência de lacunas na legislação internacional e exigem uma maior explicação de regras neste domínio, outros propõem uma maior colaboração e coordenação entre organizações humanitárias. Porém, todos são de acordo que a questão é global. Deverá ser globalizada e contemplar todos os aspectos do problema, começando pelo êxodos de populações até à formação das respostas, qualquer que seja o questionamento ou solução do tema, se mostrando ainda necessário para abranger o conjuntos de situações relacionadas com os refugiados, desde as situações de emergências ao repatriamento.

No contexto no qual as necessidades resultante as peculiaridades do fenômeno do refugio, entender sua vinculação com os direitos humanos é fundamental para a configuração do refúgio enquanto um instituto que visa não somente assegurar a a saída do indivíduo de um ambiente de violação de direitos humanos, mas também assegurar sua entrada em um ambiente no qual seus direitos humanos sejam garantidos.

---

<sup>8</sup> NAÇÕES UNIDAS, Ficha informativa, nº20 - **Direitos Humanos e os Refugiados**, Edição original impressa nas Nações Unidas, Genebra ISSN 1014-5567 GE.94-15681 – Março de 1994. Disponível em: <http://docplayer.com.br/291327-N-o-20-direitos-humanos-e-refugiados-decada-das-nacoes-unidas-para-a-educacao-em-materia-de-direitos-humanos-1995-2004.html>. Acesso em: 22/04/201

Assim, o presente artigo tem por finalidade apresentar considerações sobre o instituto do refúgio, contemplando em primeiro instante os antecedentes históricos, logo a seguir o regramento no plano internacional, com o conseqüente conceito, os desdobramentos do refúgio na ordem jurídica brasileira, e ao final dissertar acerca dos Haitianos no Brasil.

## 2. O INSTITUTO JURIDICO DO REFÚGIO

A migração de grande número de pessoas vem produzido sérias conseqüências, tanto do local de onde partiram como também para o local de chegada. Contudo, apesar das dificuldades que são observadas, desde a saída até a chegada ao destino final, o número de refugiados tem aumentado de maneira significativa em vários cantos do planeta, tendo em vista que as pessoas se deslocam com a esperança de se instalar em determinado Estado para dar início a uma nova vida sem pressões, contratemplos, ameaças, enfim, sem os perigos que se manifestavam em seus países de origem.

Ninguém é refugiado por gosto ou opção. Ser refugiado significa mais do que ser estrangeiro, significa viver no exílio e necessitar de outros para atender suas necessidades básicas como a alimentação, o vestuário e a habitação. A afronta pelos direitos básicos dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente representa outra proporção da relação entre os dois problemas. Os indivíduos saem do seus países de origem por não mais aguentar as circunstancias que são impostas a eles, mas pelo outro lado se defrontam com uma realidade triste que é ser um refugiado e sofrer todo os desrespeitos acima mencionados, deste mofo o indivíduo fica na duvida por onde seguir, se corre os riscos ou não, contudo a sua única intenção é de ter uma vida melhor, assim, "influenciados por um sistema de valores os indivíduos tendem a construir uma auto imagem e a consolidar o que pensam ser um determinado potencial humano."<sup>9</sup>

Na grande maioria das vezes o individuo não possuem proteção de seu próprio Estado e acabam se tornando pessoas objeto de medidas restritivas que lhes é negado o acesso a um território seguro no processo de concessão de asilo, e este número cada vez se torna maior, sendo que em muitos casos é seu próprio governo que ameaça persegui-los. Se por ventura não houver o devido acolhimento em outros Estados, poderão estar fadados à morte. Por isso mesmo é que a determinação da condição de refugiado se realiza de maneira individualizada,

---

<sup>9</sup> NAVARRO, Marli B. M. de Albuquerque e CARDOSO, Telma Abdalla de Oliveira. **Percepção de Risco e Cognição**: reflexão sobre a sociedade em risco. Ciência e cognição, vol. 5, 2005. Disponível em <<http://www.cienciasecognicao.org/pdf/v06/m34558.pdf>>. Acesso em: 04/06/2016.

devendo ser estabelecido o nexo de causalidade entre os acontecimentos produzidos e a saída do indivíduo. É preciso admitir os riscos e entendê-los a fim de criar uma solução para todos esses problemas, neste sentido:

Uma problemática que desejamos focalizar são os constantes equívocos decorrentes da compreensão do tratamento do risco encerrado em si mesmo, pois é imperativo que se diga, que os riscos adquirem reposicionamentos e recomposições a partir do desenvolvimento das dinâmicas que os estabelecem, modificando sua importância, sua percepção e sua gestão. O processo cognitivo que transforma o perigo difuso em risco definido, constrói igualmente possibilidades para que os riscos possam ser discutidos como suporte de mobilização para importantes conquistas sociais e legais.<sup>10</sup>

Definitivamente o instituto jurídico do refúgio precisa ser visto na perspectiva e enfoque que contemple os direitos humanos. Qualquer outra visão demonstra o lado obscuro da matéria.

## 2.1. BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O referido instituto surge no contexto de grandes conflitos internacionais produzidos no século XX, em razão de problemas que aconteceram ainda no início do século passado em decorrência de disputas territoriais e pela necessidade de serem estabelecidos novos marcos fronteiriços que propiciaram vários entraves para a sociedade civil.

A Primeira Guerra Mundial envolveu todas as grandes potências de todos os Estados europeus, com ressalva da Espanha, dos Países Baixos, dos três países escandinavos e da Suíça. Durante e no pós guerra, o número de refugiados extirpados devido às fugas, às evacuações, os deslocamentos e aos trabalhos forçados alcançou perto de 46 milhões, só no centro e leste da Europa.

---

<sup>10</sup> NAVARRO, Marli B. M. de Albuquerque e CARDOSO, Telma Abdalla de Oliveira. **Percepção de Risco e Cognição**: reflexão sobre a sociedade em risco. Ciência e cognição, vol. 5, 2005. Disponível em <<http://www.cienciasecognicao.org/pdf/v06/m34558.pdf>>. Acesso em: 04/06/2016.

Contudo, é certo dizer que a Primeira Guerra Mundial, que aconteceu no ano de 1914, promovendo miséria, dor e destruição. Após a Primeira Guerra Mundial o cenário mudou, conforme alguns autores afirmam:

O cenário político que se apresenta após a Primeira Guerra Mundial é muito diferente, se comparado aos anos que a antecederam. Isso porque novos fatores passam a determinar as relações internacionais: a entrada na cena internacional dos Estados Unidos, com o peso determinante que o seu papel decisivo lhe conferia (especialmente na fase final do conflito).<sup>11</sup>

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, foi admitido o projeto de criação da Liga das Nações, que visava a criação de uma organização intergovernamental de natureza perdurável, alicerçada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre os Estados. O Alto Comissariado sobre Refugiados que foi aprontado com o propósito de fazer frente aos grandes deslocamentos de pessoas incentivadas pela divisão de alguns Estados europeus como consequência do Tratado de Versalhes e pela guerra civil produzida na extinta União Soviética, em 1917.

A citada Organização Internacional estava sediada em Genebra e conseguiu obter resultados exitosos, em que pese a sua curta permanência, como no equacionamento do assentamento de aproximadamente um milhão de pessoas e a repatriação de mais de 60 mil pessoas, como nas palavras de Guido Soares:

Em 15 de dezembro de 1946, a Assembléia Geral da ONU, em votação estreita, a provar que o assunto dos refugiados já era uma questão política na Guerra Fria (30 a favor, 5 contra e 18 abstenções), instituiria a Organização Internacional para os Refugiados, sediada em Genebra, que em sua curta vida teve a participação de apenas 18 Estados do sistema das Nações Unidas e equacionou a questão de assentamentos de um milhão de pessoas, basicamente dos EUA, a repatriação de mais de 63 mil pessoas e conseguiu que 410 mil pessoas permanecessem nos países onde se encontravam refugiadas,

---

<sup>11</sup> RIBEIRO, Manuel de Almeida. **A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2004. p. 26.

tendo deixado um saldo de 410 mil refugiados a cargo da entidade que lhe sucederia.<sup>12</sup>

O Alto Comissário para Refugiados (ACNUR), criada pela Assembléia Geral da ONU, em dezembro de 1949, iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1951. As primeiras funções do ACNUR foram estabelecidas em duas vertentes: proporcionar proteção internacional aos refugiados; procurar soluções permanentes para o problema dos refugiados, colaborando com os governos para o repatriamento voluntário ou a integração local.

A Organização da Unidade Africana, em 1969, com a participação do ACNUR, estabeleceu a sua própria convenção regional relativa aos refugiados. Em vigor desde 1974, elaborou a chamada definição ampla de refugiado, e conceituou refugiado aquele que, em virtude de um cenário de graves violações de direitos humanos, foi obrigado a deixar sua residência habitual para buscar refúgio em outro Estado.

O Brasil em 2004, mais vinte países latino-americanos, assinaram, na Cidade do México, a Declaração e o Plano de Ação do México, com a intenção consolidar a proteção dos refugiados através da busca de soluções duradouras, destacando a importância da cooperação e da solidariedade internacionais e da divisão de responsabilidades entre os países da América Latina.

### **3. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS**

Da situação de refugiado decorrem violações de direitos humanos indispensáveis que se encontram destacados na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, e é à luz do direito internacional que os refugiados encontram proteção. A todos é garantido, o direito fundamental de não sofrer perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em deliberado grupo social ou opiniões políticas, com base na Declaração de 1948.

Neste sentido, como mecanismo para garantir esse direito fundamental, o artigo 14 da Declaração supramencionada, consagra o direito de toda pessoa, vítima de perseguição, procurar e gozar asilo em outros países. *In verbis*:

---

<sup>12</sup> SOARES, Guido. **CURSO DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO**. São Paulo: Atlas, 2004. p.394.

1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.
2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.<sup>13</sup>

Ainda que não tenha valor obrigatório, a Declaração é fonte que transmite diversos tratados, convenções e a própria legislação interna. A Carta das Nações Unidas fundamenta-se no princípio da proteção e respeito dos direitos do homem e com decorrência desse princípio o direito de asilo se apresenta como forma de garantir as liberdades fundamentais a todos sem diferenciação.

A Convenção acerca do Estatuto dos Refugiados de 1951 aparece como um instrumento internacional e específico de proteção dos direitos dos refugiados enquanto pessoa humana e dispõe de forma universal sobre a questão dos refugiados, sobre seus direitos e sobre seus deveres, estabelecendo prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e oferecendo a mais compreensiva codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional. Determina ainda, padrões básicos para o tratamento de refugiados sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento.

Esta Convenção, determina cláusulas consideradas fundamentais às quais nenhuma objeção deve ser feita, devendo ser adotada sem discriminação por religião, raça, sexo e país de origem. Além disso, entre essas cláusulas, se exclui a definição do termo “refugiado” e o chamado princípio da “não devolução”, o qual define que nenhum país deve afastar ou “devolver” um refugiado, contra o querer do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição. Ainda, estabelece providências para a disponibilização de documentos, incluindo documentos de viagem essenciais para refugiados na forma de um passaporte.

Ficou ainda maior a necessidade de tomar medidas que colocasse os novos fluxos de refugiados sob a proteção das provisões da Convenção tendo em vista a emergência de novos acontecimentos geradoras de desacordos e perseguições. Assim, um Protocolo referente ao Estatuto dos Refugiados foi organizado e submetido à Assembléia Geral das Nações Unidas em 1966. Na Resolução 2198 de 16 de dezembro de 1966, este Protocolo foi assinado pelo

---

<sup>13</sup> BRASIL, Agencia da ONU - **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/porta1web/hp/7/docs/declaracao\\_universal\\_dos\\_direitos\\_do\\_homem.pdf](http://www.mp.go.gov.br/porta1web/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf)>. Acesso em: 21/10/2016.

Presidente da Assembléia Geral e o Secretário Geral no dia 31 de janeiro de 1967 e transmitido aos governos. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. Importante salientar que, embora concernente com a Convenção de 1951, o protocolo de 1967 é um instrumento independente, cuja a ratificação não é específica aos Estados signatários da Convenção de 1951. Sendo assim, existe países que ratificam apenas a Convenção e não ratificam o Protocolo, países que ratificam apenas o protocolo e outros que ratificam ambos.

O protocolo e a Convenção de 1951 se transformaram nos principais instrumentos internacionais determinado para a assistência dos refugiados e seu conteúdo é reconhecido internacionalmente. A Assembléia Geral tem constantemente chamado os Estados a ratificar esses instrumentos e incorporá-los à sua legislação interna. A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, por fim, são os meios através dos quais é garantido que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e de gozar de refúgio em outro país.

### **3.1 DIFERENÇA ENTRE REFÚGIO E ASILO**

Antes de iniciar a discussão do instituto do refúgio na ordem jurídica brasileira, imperioso estabelecer a distinção do referido com o direito de asilo, em razão de similitudes existentes entre os mesmos.

O refúgio e o asilo tem semelhança no fato de que ambos são instituições de caráter humanitário que intentam à proteção da pessoa humana vítima de perseguição, independem da nacionalidade do indivíduo e excluem a possibilidade de extradição. Todavia, o principal aspecto que diferencia o asilo do refúgio é que o asilo é ato soberano do Estado, ou seja, é uma decisão política e a sua efetivação não está vinculado a nenhum organismo internacional.

O Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889 deu origem ao conceito jurídico de asilo que iniciou-se na América. No âmbito interno a questão dos asilados encontra proteção na Constituição Federal de 1988 e em título próprio no Estatuto do Estrangeiro - Lei nº 6.815/8055. Enquanto o refúgio tem a aplicação de forma mais ampla para casos em que haja fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, o asilo é aplicado para casos de perseguição política individual, onde o sujeito está sendo perseguido por motivos de opinião ou pela prática de atividades políticas.

São ainda diferenciados no momento da prática da autorização dos institutos: o asilo poderá ser requerido no próprio país de origem do sujeito que está sendo perseguido, já o refúgio, por outro lado, só será permitido quando o sujeito já está fora do seu país. O país que fornece asilo não fica restrito ao fato de ter ou não o sujeito perseguido agido contra os princípios e finalidades da ONU, quanto ao refúgio, tal fato é causa de exclusão do benefício.

O instituto do asilo surge como uma conduta que se consagrou na América devido as permanentes revoluções e golpes de Estados característicos de toda uma época entre os países da América Latina. Neste sentido, Celso D. de Albuquerque Mello aduz:

Na América foi onde o asilo diplomático encontrou a sua consagração. Tal fato surgiu em decorrência da instabilidade das nossas instituições políticas e as constantes revoluções, acarretando a necessidade de se proteger a pessoa do criminoso político.<sup>14</sup>

Contudo, com relação ao efeitos ocasionados pelo reconhecimento do status de refugiado, tem-se que, diferente do ato de permissão de asilo que não gera nenhum dever para o Estado de acolhida, do ato de reconhecimento do status de refugiado provém obrigações internacionais e o Estado deverá se responsabilizar pelo refugiado assegurando a sua proteção e promovendo as políticas necessárias para a sua integração local.

#### **4. O REFUGIADO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA**

A questão dos refugiados é um fenômeno da ordem internacional através do qual se busca proteger e garantir os direitos fundamentais dos sujeitos que perderam a proteção no seu país de origem ou de residência. O Brasil experimentou nos últimos anos um processo de grande transformação em vários assuntos: social, político, econômico etc. Essa mudança também pode ser sentida em matéria de direitos humanos, onde se verifica uma grande influência dos espetaculares acontecimentos processados ao longo do breve século XX.

Há uma grande preocupação do Brasil em relação aos direitos humanos, tanto de seus nacionais, como dos estrangeiros. Pelo fato de se considerar um país de imigração aberta, o Brasil acolheu milhares de estrangeiros ao longo de sua existência. Nesse sentido, é importante determinar que dentre as várias iniciativas desenvolvidas em prol do

---

<sup>14</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Malheiros, 2007. p.707

reconhecimento dos direitos humanos em favor daqueles que migram para o país, se verifica que o Brasil se torna membro fundador do comitê executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, tendo ratificado, em 1960, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Cumpre ressaltar que o Comitê Nacional para os Refugiados tem por finalidade examinar o pedido sobre o reconhecimento da qualidade de refugiado; deliberar quanto à cessação *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes da condição de refugiado; decretar a perda da condição de refugiado; instruir e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados; aprovar instruções normativas que possibilitem a execução da Lei n. 9.474/97.

O Brasil vem se inserindo cada vez mais na ação humanitária e de proteção aos refugiados e apresenta os seguintes dados:

**TABELA 1** – Total de refugiados no Brasil 10 de maio de 2016 (ACNUR).

<b>País</b>	<b>Total</b>
Síria	2.298
Angola	1.420
Colômbia	1.100
Rep. Dem. Do Congo	968
Palestina	376
Líbano	360
Iraque	275
Libéria	224
Paquistão	177
Serra Leoa	144
Outros	1.521

Fonte: ACNUR

Os dados acima (Tabela 1) retratam o número de refugiados no Brasil até maio deste ano. Compõem esse total, tanto os refugiados reconhecidos em período anterior a 1998, quanto os reconhecidos a partir de então.

Conforme notícia divulgada pela ACNUR:

A guerra na Síria já provocou quase 5 milhões de refugiados e a pior crise humanitária em 70 anos. Com o aumento do fluxo no Brasil, o

governo decidiu tomar medidas que facilitassem a entrada desses imigrantes no território e sua inserção na sociedade brasileira. Além disso, as autoridades reforçaram a política de assistência e acolhida em todas as áreas, para todas as nacionalidades.<sup>15</sup>

Com efeito, dentre as ações prioritárias desenvolvidas pelo ACNUR no Brasil, se manifestam os casos de refugiados vítimas de violência e/ou tortura, por necessitarem de assistência clínica especial. Refugiados sem perspectivas de integração no país do primeiro refúgio, posto que, em algumas circunstâncias, os refugiados não conseguem se integrar no país onde se encontram por motivos culturais, sociais e religiosos, dentre outros. Mulheres em situação de perigo, que não gozam da proteção tradicional de suas famílias ou comunidades e que defrontam com sérias ameaças físicas e/ou psicológicas, pessoas com necessidades especiais, podendo ser consideradas como tal aquelas que têm vínculos com refugiados no Brasil, menores desacompanhados ou maiores que necessitem de cuidados especiais.

Feitas as considerações gerais relativas aos refugiados, tanto no plano internacional, como no interno, imperioso trazer à colação aspectos que envolvem os haitianos no Estado brasileiro. Isso porque os mesmos, em razão de diversos problemas que tem ocorrido em seu país de origem, tem se deslocado de maneira bastante significativa para o Brasil.

Assim, esses aspectos serão devidamente contemplados no tópico a seguir:

## 5. OS HAITIANOS NO BRASIL

Catástrofes ambientais decorrentes de terremotos, tsunamis, secas, inundações e outros fenômenos alheios à atividade humana, não são consideradas formalmente violações graves de direitos humanos embora causem crise social e econômica generalizadas. Tais situações, por vezes, resultam em deslocamentos em massa, como no caso dos haitianos.

O Haiti, ao longo de sua história recente, tem apresentado vários problemas de natureza política, social, econômica, sanitária, além de outros, mas, a crise que aflige aquele país parece ter ganho dimensões dramáticas a partir do terremoto que o atingiu em 12 de janeiro de 2010. Em termos humanitários, conforme acentua Godoy, "a situação foi caótica, pelo menos 200 mil pessoas morreram, 300 mil ficaram feridas e quatro mil foram amputadas,

---

<sup>15</sup> BRASIL, Agencia da ONU para refugiados. **Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades.** 10 de maio 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades/>>. Acesso em: 29/10/2016

resultando no total 1 milhão de desabrigados"<sup>16</sup>, levando ao êxodo da população que busca por condições de vida digna.

Embora o Brasil e o Haiti não possuam fronteiras comuns, por se tratar de uma ilha caribenha, percebeu-se o grande fluxo migratório a partir do terremoto acima indicado, sendo certo que os haitianos começaram a chegar em massa no norte do país, especialmente no Estado do Acre. Esse grande fluxo de imigrantes buscou uma resposta do governo federal que apesar de não possuir poderes para reconhecer a condição de refugiados aos haitianos, deveria orientar a política migratória deste grupo. O governo brasileiro, objetivando evitar a imigração em massa de haitianos, optou por adotar uma política pontual, sem recorrer ao Estatuto dos Refugiados, recorreu ao Estatuto dos Estrangeiros, valendo-se da autorização legal para adoção de resoluções normativas que regulamentam a situação dos haitianos de maneira provisória.

Com efeito, a chegada dos haitianos no Brasil repercutiu de maneira diferenciada por parte do governo haja vista que não foram tratados como refugiados, mas como migrantes por questões humanitárias. Contudo, os haitianos solicitaram o pedido de refúgio já em território nacional, o que leva ao Brasil analisar o fluxo de haitianos não como uma mera migração voluntária, mas como uma migração forçada.

Neste sentido, imperioso trazer à colação o que prescreve o artigo 31 da Convenção de 1951, *in verbis*:

Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>GODOY, Gabriel Gualano. **O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. 60 anos de ACNUR** – Perspectivas do Futuro. Ed. Cla. São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60\\_anos\\_de\\_ACNU\\_R\\_-\\_Perspectivas\\_de\\_futuro.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNU_R_-_Perspectivas_de_futuro.pdf)>. Acesso em: 29/10/2016

<sup>17</sup>BRASIL, Artigo 31 da **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados** de 1951. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 29/10/2016.

Sem embargo, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) analisou três aspectos no caso do haitianos: a incompetência total da ação do Estado de origem; a carência da paz duradoura; e o reconhecimento da comunidade internacional sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos no estado em questão. Assim, O CONARE resolveu por não incluir no conceito de refugiado as vítimas de desastres naturais sem que haja o devido fundado temor de perseguição.

Assim, com a finalidade de preencher a lacuna legislativa em que se encontram os haitianos, criou-se no Brasil, o chamado “visto humanitário”, por meio da Resolução 97 do Conselho Nacional de Imigração (CNIG), cujo tratamento tem se revelado numa importante forma de proteção. Isso porque quando o CONARE nega um pedido de refúgio, mas reconhece a necessidade de ajuda humanitária, o caso pode ser direcionado ao Conselho Nacional de Imigração (CNIG). Soluções alternativas de encaminhamento, quando não houver enquadramento a lei de refúgio brasileira, na verdade, tornaram possíveis a partir da resolução normativa n.º 13 do CONARE, cuja medida proporciona a integração social, permitindo ao migrante que expeça documento de identidade, carteira de trabalho, e acesso aos serviços públicos de saúde e educação fundamental.

A concessão de visto humanitário, que autoriza aos refugiados a reconstrução de suas vidas em território nacional, é coesivo com os princípios intrínsecos da Constituição Federal. De fato, o encaminhamento do caso ao CNIG é uma medida protetiva que estimula a proteção complementar e o reconhecimento de direitos fundamentais dessas vítimas. A proteção permeada nos direitos humanos busca também por efetividade, por isso é necessário avaliar os fatos e projetar uma análise concreto para viabilizar implementações jurídicas e modular as práticas globais.

A entrada dos haitianos nos ramos governamentais também foi pauta importante do Estudo de Migrações Haitianas. No Acre, foi desenvolvida uma estratégia de força-tarefa para o atendimento dos haitianos, na cidade de Brasiléia. No Amazonas, de início, especificamente nas cidades de Tabatinga e Manaus, não se deu tanta atenção ao fluxo migratório, mas, subsequentemente foram realizadas contribuições do Estado à sociedade civil para o desenvolvimento do trabalho assistencial.

O governo federal agiu de forma mais eficaz em torno de suas competências, apesar de não haver solução em relação ao planejamento, ainda que de curto prazo, para auxílio às crescentes ações de fluxos migratório dos haitianos, o que por certo é necessário tendo em vista a protuberância numérica que se pode alcançar. Para contornar a situação foi necessário implantar a resolução normativa n.º 102, que retirou uma limitação de 1200 vistos

humanitários por ano, assim como permitiu que o visto também fosse obtido nas repartições consulares do Brasil no Peru, no Equador, na Bolívia e na República Dominicana.

É certo que a situação dramática experimentada pelos haitianos, vivenciada até hoje, comoveu a comunidade internacional e o Estado brasileiro a buscar aparato jurídico específico. No Brasil, o CONARE em resposta a demanda, publicou a Resolução 13/2007, que permitiu o encaminhamento dos casos humanitários ao CNIG. Os estudos do caso possibilitaram análise jurídica da proteção a favor dos migrantes ambientais, os primeiros obstáculos que os haitianos passaram é fruto da ausência normativa específica, que impede o acesso aos direitos mais básicos, incluindo nessa área até mesmo os direitos civis. As reformas são sempre necessárias e os direitos humanos possibilitam essa visão acolhedora capaz de possibilitam saídas jurídicas para a proteção desses indivíduos e reforçam as conquistas obtidas até os dias de hoje.

## **6. CONCLUSÃO**

O refúgio é um instituto que tem por finalidade garantir proteção às pessoas que se vêm obrigadas a escapar de seu país de origem ou de residência habitual, em razão de uma perseguição à sua vida e/ou liberdade, por motivo de raça, religião, opinião política, pertencimento a um grupo social ou diante de violações maciças de direitos humanos. Por meio do instituto do refúgio é que procura-se proteger e garantir os direitos fundamentais dos indivíduos que não podem mais se valer da proteção do seu próprio Estado.

A grande problemática dos refugiados é hoje uma dos grandes obstáculos causadores de preocupação internacional, seja pelo número alarmante de pessoas vítimas de deslocamentos internacionais forçados, seja pelas graves razões que levam um refugiado a migrar, todos eles envolvendo fortes violações de direitos humanos. A integração da questão dos refugiados no ordenamento jurídico de cada Estado da comunidade internacional é de grande pertinência para que esta assistência se dê da forma mais extensa possível, uma vez que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, órgão específico para tratar da questão dos refugiados, não possui um território próprio onde seja possível proteger os refugiados.

O Brasil, nesse novo contexto internacional, e levando ainda em consideração a dimensão territorial do país e a política de solidariedade praticada no que diz respeito a

concessão de asilo, entrou na rota de possíveis países de acolhida para os refugiados que não encontram mais proteção em outros países. Atualmente o Brasil é reconhecido por ser um dos territórios que mais recebe refugiados, e a sua legislação sobre refúgio é apontada como uma das mais modernas do mundo, tendo sido inclusive, considerada pela ONU como um parâmetro para a adoção de uma legislação uniforme entre os países da América do Sul.

A Lei Brasileira inovou também com a previsão expressa da oportunidade de reunião familiar, garantindo a extensão do refúgio aos cônjuges, ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar do refugiado. A possibilidade de reunião familiar é de extrema relevância, na medida em que garante a conservação da convivência unida dos membros da família contribuindo, assim, na adaptação do refugiado no país de acolhida e assegurando a dignidade e a felicidade dessas pessoas. A Lei apresenta avanços relevantes também no campo da proteção social dos refugiados garantindo o direito à emissão de uma carteira de identidade comprovante de sua condição jurídica; o direito ao trabalho, inclusive para os solicitantes de refúgio, por meio da emissão de uma carteira de trabalho, além da conquista de documento de viagem que facilite a sua liberdade de circulação.

Dessa forma, entende-se que para assegurar uma proteção efetiva aos refugiados se faz necessário promover a inclusão dos refugiados nas políticas públicas existentes e a outras políticas exclusivas resguardando, ademais, que tais conquistas adotem um caráter legal a fim de assegurar a segurança jurídica, garantindo que elas não serão retiradas devido a mudança política; introduzir as parcerias com os poderes públicos locais para a realização de políticas de proteção e acolhimento mais eficazes e mais pertinentes com as necessidades dos refugiados; buscar junto ao Governo a disponibilização de recursos para a proteção dos refugiados; esclarecer a população sobre a verdadeira condição dos refugiados como forma de superar os preconceitos facilitando, assim, o acolhimento dessas pessoas no país; e abranger novas instituições acadêmicas no estudo, debate e práticas de atenção e inclusão da população refugiada. Tais medidas não são exaustivas, posto que toda iniciativa adotada com o objetivo de estender e aprofundar a proteção aos refugiados será sempre bem recepcionada e servirá como fator agregador do conjunto de medidas já realizadas para a garantia da proteção dessa população que se encontram em situação bastante vulnerável.

## **7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANNONI, Dannielle; VALDES, Lysian Carolina. **O direito internacional dos**

**refugiados e o Brasil.** Curitiba: Juruá, 2013.

BARRETO, Luiz Paulo Teles . **A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas.** Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL, Agencia da ONU - Declaração Universal dos Direitos Humanos. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao\\_universal\\_dos\\_direitos\\_do\\_home\\_m.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_home_m.pdf)>. Acesso em: 21/10/2016.

BRASIL, Agencia da ONU para refugiados. **Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades.** 10 de maio 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades/>>. Acesso em: 29/10/2016

BRASIL, Artigo 1º da **LEI Nº 9.474** (Lei do Refúgio), de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)> Acesso em: 14/04/2016.

BRASIL, Artigo 2º da **LEI Nº 9.474** (Lei do Refúgio), de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 14/04/2016

BRASIL, Artigo 1º do **Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados** - Adotado pela Assembléia Geral em sua resolução 428 (V), de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/asilo/asilo50.htm>> Acesso em: 22/04/2016

BRASIL, Artigo 31 da **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados** de 1951. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 29/10/2016.

GODOY, Gabriel Gualano. **O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. 60 anos de ACNUR – Perspectivas do Futuro.** Ed. Cla. São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60\\_anos\\_de\\_ACNUR\\_-\\_Perspectivas\\_de\\_futuro.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf)>. Acesso em: 29/10/2016

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos:** curso elementar. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. **Direito das minorias e grupos vulneráveis.** Ijuí: Unijuí, 2008.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos na ordem jurídica internacional** e reflexos para ordem constitucional brasileira. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GUERRA, Sidney. **Sociedade de risco e o refugiado ambiental**. In: Direito no século XXI. Curitiba: Juruá, 2008.

MAIA, Rui Leandro Alves. **O sentido das diferenças: Migrantes e naturais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Malheiros, 2007.

NAÇÕES UNIDAS, Ficha informativa, nº20 - **Direitos Humanos e os Refugiados**, Edição original impressa nas Nações Unidas, Genebra ISSN 1014-5567 GE.94-15681 – Março de 1994. Disponível em: <http://docplayer.com.br/291327-N-o-20-direitos-humanos-e-refugiados-decada-das-nacoes-unidas-para-a-educacao-em-materia-de-direitos-humanos-1995-2004.html>. Acesso em: 22/04/2016

NAVARRO, Marli B. M. de Albuquerque e CARDOSO, Telma Abdalla de Oliveira. **Percepção de Risco e Cognição: reflexão sobre a sociedade em risco**. Ciência e cognição, vol. 5, 2005. Disponível em <<http://www.cienciasecognicao.org/pdf/v06/m34558.pdf>>. Acesso em: 04/06/2016.

RIBEIRO, Manuel de Almeida. **A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

SOARES, Guido. **CURSO DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO**. São Paulo: Atlas, 2004.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão. **Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a08.pdf>> Acesso em 14/04/2016.