



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

MARÍLIA DANIELLA FREITAS OLIVEIRA LEAL

**A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS RELATIVA AO ESTATUTO DOS
REFUGIADOS DE 1951: UMA ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE
ATUALIZAÇÃO PARA ATENDER ÀS NOVAS DEMANDAS SOCIAIS.**

JOÃO PESSOA – PB

2023

MARÍLIA DANIELLA FREITAS OLIVEIRA LEAL

**A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS RELATIVA AO ESTATUTO DOS
REFUGIADOS DE 1951: UMA ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE
ATUALIZAÇÃO PARA ATENDER ÀS NOVAS DEMANDAS SOCIAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito para avaliação final no Curso de Doutorado.

Área de Concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Inclusão social, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos

Orientador: Prof. Dr. Robson Antão de Medeiros

Coorientadora: Profa. Dra. Andrea Pacheco Pacífico

JOÃO PESSOA – PB

2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L435c Leal, Marília Daniella Freitas Oliveira.

A convenção das nações unidas relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 : uma análise sobre a necessidade de atualização para atender às novas demandas sociais / Marília Daniella Freitas Oliveira Leal. - João Pessoa, 2023.

295 f.

Orientação: Robson Antão de Medeiros.

Coorientadora: Andrea Pacheco Pacífico.

Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Direitos humanos. 2. Proteção e defesa. 3. Estatuto refugiados. 4. Convenção das nações unidas. I. Medeiros, Robson Antão de. II. Pacífico, Andrea Pacheco. III. Título.

UFPB/BC

CDU 342.7(043)

Ata da Banca Examinadora da doutoranda MARILIA DANIELLA FREITAS OLIVEIRA LEAL
candidata ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas.

1 Às 09h00min do dia 14 de junho de 2023, por meio de sessão de defesa remota
2 (https://drive.google.com/file/d/1zPC_hZsVvSMiUhhRpSjTuNXdVRkBsgKo/view), conforme
3 recomendado pela Portaria nº 323/GR/Reitoria/UFPB e Portaria nº 54/PRPG/UFPB, reuniu-se a
4 Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: ROBSON ANTAO DE
5 MEDEIROS (Orientador PPGCJ/UFPB), ENOQUE FEITOSA SOBREIRA FILHO (Avaliador
6 Interno - PPGCJ/UFPB), LORENA DE MELO FREITAS (Avaliadora Interna - PPGCJ/UFPB),
7 JONABIO BARBOSA DOS SANTOS (Avaliador Externo/UFPB), ANDREA MARIA CALAZANS
8 PACHECO PACÍFICO (Avaliadora Externa/UEPB) e RODRIGO RIBEIRO VITOR (Avaliador
9 Externo/UFERSA) para avaliar a tese de doutorado da aluna MARILIA DANIELLA FREITAS
10 OLIVEIRA LEAL, intitulada: **“A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS RELATIVA AO
11 ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951: UMA ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE
12 ATUALIZAÇÃO PARA ATENDER ÀS NOVAS DEMANDAS SOCIAIS”**, candidata ao grau de
13 Doutor em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento.
14 Compareceram à cerimônia, além da candidata, professores, alunos e convidados. Dando início à
15 solenidade, o professor ROBSON ANTAO DE MEDEIROS (Orientador PPGCJ/UFPB) apresentou a
16 Comissão Examinadora, passando a palavra à doutoranda, que discorreu sobre o tema dentro do prazo
17 regimental. A candidata foi a seguir arguida pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo,
18 passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho,
19 concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADO**, o qual foi proclamado pela Presidência da
20 Comissão, achando-se a candidata legalmente habilitada a receber o grau de Doutor em Ciências
21 Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de
22 Doutor a que a mesma faz jus. Nada mais havendo a declarar, o presidente deu por encerrada a sessão,
23 da qual eu, Talita de Castro Santos, Administradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências
24 Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino com os demais componentes da Comissão Examinadora.
25 João Pessoa, 14 de junho de 2023. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

RODRIGO
RIBEIRO
VITOR:27509136
830

DN: cn=RODRIGO RIBEIRO
VITOR:27509136830,
ou=UFERSA - Universidade
Federal Rural Do Semi-Arido,
o=ICPEdu, c=BR
Dados: 2023.06.20 18:50:49
-03'00'



Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico

Emitido em 14/06/2023

ATA Nº 02/2023 - PPGCJ (11.01.46.04)
(Nº do Documento: 2)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 29/06/2023 18:09)
ROBSON ANTAO DE MEDEIROS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
3210302

(Assinado digitalmente em 30/06/2023 10:56)
ENOQUE FEITOSA SOBREIRA FILHO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
1669790

(Assinado digitalmente em 29/06/2023 12:00)
LORENA DE MELO FREITAS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
1777877

(Assinado digitalmente em 04/07/2023 14:53)
TALITA DE CASTRO SANTOS
ADMINISTRADOR
1020360

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **2**,
ano: **2023**, documento (espécie): **ATA**, data de emissão: **29/06/2023** e o código de verificação: **8a1c93c687**

AGRADECIMENTOS

Obrigada, meu Deus, fiel e misericordioso. Nas vezes em que o desânimo surgiu e a sensação de fracasso se abateu sobre mim, pela intercessão de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, eu pedia a Ti que o Espírito Santo inundasse meu ser para vencer mais essa etapa. À Ti, Senhor, meu agradecimento pelo dom da vida, pela Tua generosidade e compaixão.

Aos meus pais amados: Graça e Renato que, desde criança, ensinaram-me que o bem mais precioso é o conhecimento e que, com muito estudo e esforço, eu conseguiria ser “doutora”. Bem, não fui médica, mas meu título dedico a vocês!

À minha avó materna, “Vovó Tina”, que sempre quis ver uma neta “doutora”: pronto, “Estrela”, consegui! Obrigada pelos inúmeros terços rezados para mim e as milhões de “bênçãos” que a senhora já me deu nessa vida.

Aos meus irmãos-companheiros-parceiros-amigos: Vivianne e Victor Hugo, sempre me senti na obrigação de ser espelho para vocês, de incentivá-los a crescer e evoluir. Quão grande é meu orgulho por vocês serem brilhantes como pessoas e como profissionais! Obrigada por existirem e tornarem meus dias menos solitários.

Ao meu cunhado-compadre, Elias e minhas cunhadas-comadres, Valeska e Vivi, obrigada por se fazerem presentes, mesmo nas ausências.

Aos meus sobrinhos queridos, obrigada pela alegria que vocês trazem a minha vida de tia-madrinha!

À Tia Edneusa e Dona Teresinha por serem professoras exemplos de vida, dedicadas e estudiosas nas quais sempre me espelhei e, em nome de quem, agradeço a família “Lucena” por sempre terem me acolhido como nora, irmã, cunhada.

Ao meu grupo de amigos que considero como “irmãos que eu escolhi”: Lek e David, Gustavo e Yanny, Pedro e Keyse, Liana e Marcus, Ane e Gustavo, Renata e Ricardo, a vida é mais leve e divertida com vocês por perto. Obrigada por perguntarem “tá perto?”, “termina quando”, “deixe de enrolar, entregue isso” e “solte essa bengala”!

Às minhas amigas de infância das Lourdinhas: Manu, Myrla, Bel, Luciana, Karen e Annamaria, obrigada por fazerem de um grupo de whatsapp “sessões de terapia” e me ajudarem a aliviar as tensões do dia-a-dia.

À minha “médica de plantão”: Dra Madeleyne que, embora endocrinologista, tornava-se psiquiatra, nutróloga, educadora física, fisioterapeuta, psicóloga e tudo o mais que eu precisasse... Madá, você sempre está a postos, obrigada, minha querida!

Às amigas do grupo “Maternar” que ganhei com o nascimento de Laís, nos nomes de Nélia (amiga de infância) e Tacy, agradeço pelo apoio à mãe-doutoranda.

À minha amada Universidade Federal de Campina Grande, por me proporcionar desempenhar a missão que Deus me deu: lecionar! Meu trabalho é fonte

de muito prazer e alegria e meus alunos são o combustível que me move para continuar me especializando e buscando aprender mais a cada dia.

Nas pessoas do Magnífico Reitor, professor Dr. Antônio Fernandes, da Secretária de Recursos Humanos, professora Dra. Vilma Sudério e do Diretor do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, professor Dr. Jardel Soares, agradeço imensamente a confiança e respeito pelo meu trabalho. Em especial, pela oportunidade de assumir a Coordenação de Legislação e Normas e ter comigo um time de servidores de excelência que tornam o trabalho uma alegria: Obrigada, CLN!

A todos os servidores do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, *campus* de Sousa e meus colegas docentes, agradeço a compreensão e a colaboração constante. Em especial, professores que são mais que amigos: Ney, Olindina, Conceição, Reginaldo, Eduardo Jorge, Emília, Cecília, Carla, Vaninne, Gilliard, Paulinha e tantos outros que a “Cidade Sorriso” me deu, que não caberiam aqui.

Ao Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB), que alegria foi retornar à minha casa de origem! Saio, novamente, desse Centro, agora como doutora em Direito. Obrigada, a todo o corpo docente, discente e técnico administrativo da UFPB.

Ao meu orientador, professor Dr. Robson Antão, meus mais sinceros agradecimentos pela paciência e compreensão esses anos todos, incluindo-me em seu grupo seleto de orientandos/pesquisadores, onde conheci pessoas maravilhosas e que se ajudam mutuamente.

À minha orientadora do Mestrado e, agora, coorientadora do Doutorado, professora Dra. Andrea Pacífico, a responsável pelo meu ingresso no mundo fantástico e desafiador do Direito Internacional e dos Direitos Humanos. Sem você, Andrea, eu jamais sentiria tanta paixão pela pesquisa e pelo universo das pessoas refugiadas.

Ao Padre Paolo Parise e aos que compõem a Missão Paz, em São Paulo, pela caridade e solidariedade com que cuidam das pessoas refugiadas. Deus os abençoe!

Aos queridos membros da banca de defesa, professores: Dra. Lorena Freitas, Dr. Enoque Feitosa, Dr. Jonábio Barbosa e Dr. Rodrigo Ribeiro, suas contribuições foram decisivas para a confecção desse trabalho, minhas saudações acadêmicas!

Aos meus filhos: Renan e Laís, por me ensinarem todos os dias a ser uma pessoa melhor, por me mostrarem o amor de Deus nos seus rostinhos lindos e por serem o impulso que me move e me transforma. Vocês são o maior e melhor presente que já ganhei na vida. Amo vocês, filhotes!

Ao meu querido e generoso marido, Alexandre Leal, a você, “meu bem”, dedico esse trabalho, à você que suportou todas as fases, desafios, renúncias e aflições que envolvem uma pós graduação. A você que não mediu, nem mede, esforços para me ajudar e dividir o peso da responsabilidade de cuidar de uma família. A você, todo meu amor e respeito, enfim... esse título é tanto meu quanto seu: “somos” doutores!

*“[...] Pois eu tive fome, e vocês me deram de comer; tive sede, e vocês me deram de beber; fui estrangeiro, e vocês me acolheram;”
(Mt 25, 35).*

RESUMO

A Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 e o Protocolo Adicional, de 1967, instituem o sistema internacional de proteção dos direitos humanos dessas pessoas e elencam os critérios específicos para a concessão da condição jurídica de pessoa refugiada somente para aquelas que fogem devido às perseguições com relação a cinco hipóteses: raça, religião, nacionalidade, opinião política ou filiação em certo grupo social. Esse sistema internacional, no entanto, possui limitações. Assim, esta pesquisa tem por objeto a análise das hipóteses legais da Convenção de 1951, buscando demonstrar se há a necessidade de atualização da norma para abarcar novas demandas sociais as quais reclamam proteção, são elas: grave e generalizada violação dos direitos humanos, violência de gênero e desastres ambientais/mudanças climáticas. A pesquisa se justifica em razão da existência dessas novas situações que não foram incluídas como hipóteses para concessão de refúgio. O problema de pesquisa consiste em analisar se as hipóteses de concessão existentes na Convenção são suficientes para proteger as pessoas que sofrem perseguição na atualidade. Para tanto, parte-se da hipótese de que a norma onusiana não é completa o suficiente para proteger todas as pessoas que ultrapassam as fronteiras de seu país de origem por serem, ou temerem ser, vítimas de perseguição, apontando que, se houve revisão dessa norma em 1967, por meio do Protocolo Adicional, e surgiram outras formas de perseguições que ensejam a concessão do refúgio, então necessária se mostra a atualização. Diante disso, o objetivo geral é avaliar a necessidade de atualização da Convenção para abarcar novas hipóteses de concessão de refúgio, ampliando a proteção. A fim de auxiliar na busca por esse objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram selecionados: i. descrever, historicamente, a evolução da proteção à pessoa humana, identificando as categorias de migrantes e deslocados, além da definição internacional de pessoa refugiada trazida pela Convenção da ONU de 1951; ii. analisar a proteção dos direitos humanos da pessoa refugiada na esfera regional, demonstrando como os sistemas regionais de proteção utilizam a norma onusiana para concessão de refúgio na África, na União Europeia e na América Latina; iii. discutir sobre o papel do ACNUR na proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada, qual a sua atuação, seus principais dilemas e dificuldades do seu mandato que se relacionam com a Convenção de 1951; iv. analisar o texto convencional, apresentando um panorama geral de sua estrutura e se debruçando sobre os componentes da resolução, como proposta de atualização normativa, com o escopo de ampliar as hipóteses de concessão de refúgio. A tese é uma pesquisa qualitativa, cujos elementos de estudo são extraídos por meio do método dedutivo de abordagem, utilizando-se o procedimento monográfico e a revisão bibliográfica, doutrinária e documental sobre o tema em livros, periódicos, artigos e tratados. O referencial teórico são os estudos sobre governança global migratória de Betts (2010). Concluiu-se que a atualização da Convenção se faz necessária porque, à época de sua criação, situações de perseguição cujos motivos são grave e generalizada violação de direitos humanos, violência de gênero e desastres ambientais não eram vistas como passíveis de proteção e que hoje demandam uma solução que somente o sistema internacional tem condições de garantir.

Palavras-chave: Convenção das Nações Unidas. Estatuto dos Refugiados. Governança Global Migratória. Atualização.

RESUMEN

A Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 e o Protocolo Adicional, de 1967, instituem o sistema internacional de proteção dos direitos humanos dessas pessoas e elencam os critérios específicos para a concessão da condição jurídica de pessoa refugiada somente para aquelas que fogem devido às perseguições com relação a cinco hipóteses: raça, religião, nacionalidade, opinião política ou filiação em certo grupo social. Esse sistema internacional, no entanto, possui limitações. Assim, esta pesquisa tem por objetivo analisar as hipóteses legais da Convenção de 1951, buscando demonstrar se há a necessidade de atualização da norma para abarcar novas demandas sociais as quais reclamam proteção, são elas: grave e generalizada violação dos direitos humanos, violência de gênero e desastres ambientais/mudanças climáticas. La investigación se justifica por la existencia de estas nuevas situaciones que no fueron incluidas como hipótesis para otorgar refugio. El problema de investigación es analizar si las hipótesis de concesión existentes en la Convención son suficientes para proteger a las personas que sufren persecución en la actualidad. Para ello parte de dos hipótesis: la primera es que, si la norma de la ONU es lo suficientemente completa como para proteger a todas las personas que cruzan las fronteras de su país de origen porque son, o temen ser, víctimas de persecución, entonces no se requiere revisión/actualización. La segunda hipótesis señala que, si solo hubo una revisión de esta norma en 1967, a través del Protocolo Adicional, y surgieron otras formas de persecución que dieron lugar a la concesión del refugio, entonces es necesario actualizarla. Ante esto, el objetivo general es evaluar la necesidad de actualizar la Convención para cubrir nuevas hipótesis de otorgamiento de refugio, ampliando la protección. Para ayudar en la consecución de este objetivo general, se seleccionaron los siguientes objetivos específicos: i. describir, históricamente, la evolución de la protección de la persona humana, identificando las categorías de personas migrantes y desplazadas, además de la definición internacional de refugiado aportada por la Convención de la ONU de 1951; ii. analizar la protección de los derechos humanos del refugiado a nivel regional, demostrando cómo los sistemas regionales de protección utilizan el estándar de la ONU para otorgar refugio en África, la Unión Europea y América Latina; iii. discutir el papel del ACNUR en la protección de los derechos humanos de los refugiados, cuál es su papel, sus principales problemas, dilemas y dificultades de su mandato que están relacionados con la Convención de 1951; IV. analizar el texto convencional, presentando un panorama general de su estructura y centrándose en un proyecto de resolución, como propuesta de actualización normativa, con el alcance de ampliar las hipótesis de concesión de refugio. La tesis es una investigación cualitativa, cuyos elementos de estudio se extraen a través del método de enfoque deductivo, utilizando el procedimiento monográfico. El marco teórico son los estudios sobre gobernanza global de la migración de Betts (2010). Se concluyó que la actualización de la Convención es necesaria debido a que, al momento de su creación, no existían situaciones de persecución cuyos móviles fueran la violación grave y generalizada de los derechos humanos, la violencia de género y los desastres ambientales y que hoy demandan una protección que sólo el sistema internacional es capaz de garantizar.

Palabras clave: Convención de las Naciones Unidas. Estatuto de los Refugiados. Gobernanza mundial de la migración. Actualización.

RÉSUMÉ

La Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951 et le Protocole additionnel de 1967 établissent le système international de protection des droits de l'homme de ces personnes et énumèrent les critères spécifiques d'octroi du statut juridique de réfugié uniquement aux ceux qui fuient pour cause de persécution en fonction de cinq hypothèses: race, religion, nationalité, opinion politique ou appartenance à un certain groupe social. Ce système international a cependant des limites. Ainsi, cette recherche vise à analyser les hypothèses juridiques de la Convention de 1951, en cherchant à démontrer s'il est nécessaire d'actualiser la norme pour couvrir les nouvelles demandes sociales qui réclament une protection, ce sont: la violation grave et généralisée des droits de l'homme, la violence de genre et catastrophes environnementales/changement climatique. La recherche est justifiée par l'existence de ces nouvelles situations qui n'étaient pas retenues comme hypothèses d'octroi du refuge. La problématique de la recherche est d'analyser si les hypothèses de concession existant dans la Convention sont suffisantes pour protéger les personnes persécutées aujourd'hui. Pour ce faire, elle part de deux hypothèses: la première est que, si la norme onusienne est suffisamment complète pour protéger, toutes les personnes qui franchissent les frontières de leur pays d'origine parce qu'elles sont ou craignent d'être victimes de persécutions, alors aucune révision/mise à jour n'est requise. La deuxième hypothèse souligne que, s'il n'y a eu qu'une révision de cette norme en 1967, par le biais du Protocole additionnel, et que d'autres formes de persécution sont apparues qui ont donné lieu à l'octroi du refuge, alors il est nécessaire de l'actualiser. Dans cette perspective, l'objectif général est d'évaluer la nécessité d'actualiser la Convention pour couvrir de nouvelles hypothèses d'octroi de refuge, d'élargissement de la protection. Afin de contribuer à la poursuite de cet objectif général, les objectifs spécifiques suivants ont été retenus : i. décrire, historiquement, l'évolution de la protection de la personne humaine, en identifiant les catégories de migrants et de personnes déplacées, en plus de la définition internationale du réfugié apportée par la Convention des Nations Unies de 1951; ii. analyser la protection des droits de l'homme du réfugié au niveau régional, en démontrant comment les systèmes de protection régionaux utilisent la norme des Nations Unies pour accorder le refuge en Afrique, dans l'Union européenne et en Amérique latine; iii. discuter du rôle du HCR dans la protection des droits humains des réfugiés, quel est son rôle, ses principaux problèmes, dilemmes et difficultés de son mandat qui sont liés à la Convention de 1951; iv. analyser le texte conventionnel, en présentant un aperçu de sa structure et en se concentrant sur un projet de résolution, en tant que proposition de mise à jour normative, dans le but d'élargir les hypothèses d'octroi du refuge. La thèse est une recherche qualitative, dont les éléments d'étude sont extraits par la méthode d'approche déductive, en utilisant la procédure monographique. Le cadre théorique est celui des études sur la gouvernance mondiale des migrations de Betts (2010). Il a été conclu que la mise à jour de la Convention est nécessaire car les situations de persécution dont les motifs sont la violation grave et généralisée des droits de l'homme, la violence sexiste et les catastrophes environnementales n'existaient pas et qui exigent aujourd'hui que la internationale système est en mesure de garantir.

Mots-clés: Convention des Nations Unies. Statut de Réfugié. Gouvernance mondiale des migrations. Mise à jour normative.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadros

Quadro 1 - 20 principais países que acolhem refugiados e venezuelanos deslocados no exterior.	67
Quadro 2 - Termos incluídos por países na expressão “violência generalizada”. ..	108
Quadro 3 - Hipóteses de concessão de refúgio	155

Figuras

Figura 1 – Desafios em números	66
Figura 2 – Relação per capita de refugiados no mundo e no Líbano	69
Figura 3 - Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2021	128
Figura 4 – Distribuição relativa dos solicitantes de reconhecimento de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil-2021 ..	129
Figura 5 – Proporção de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil - 2021	130
Figura 6 – Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por grupos de idade, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2021.	131
Figura 7 – Total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas, segundo país de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2021.	132
Figura 8 – Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas, segundo estado (UF) de solicitação – 2021	133
Figura 9 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, segundo tipo de decisão, Brasil - 2021	135
Figura 10 – Distribuição relativa dos processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, segundo tipo de decisão, Brasil – 2021	136
Figura 11 – Distribuição relativa de refugiados, por fundamentação aplicada ao ato de deferimento do refúgio, Brasil – 2021	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACNURBR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados Brasil
ASAV	Associação Antônio Vieira
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CERs	Comunidades Econômicas Regionais
CERF	Fundo Central de Resposta de Emergência (CERF)
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIR	Comitê Intergovernamental para Refugiados
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
COVID-19	Corona Vírus Diese, ano 2019
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DC	Distrito de Columbia
DH	Direitos Humanos
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
Êx	Livro do Êxodo
EUA	Estados Unidos da América
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
IASC	Comitê Interagências
LDN	Liga das Nações
LGBTQIAP+	Lésbicas, Gays, Bi, Trans, Queer/Questionando, Intersexo, Assexuais/Arromânticas/Agênero, Pan/Poli, Não-binárias e mais.
Mt	Matheus
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OBMigra	Observatório das Migrações internacionais
OCHA	Escritório para a coordenação de Assuntos Humanitários
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos

OIM	Organização Internacional para Migrações
OIR	Organização Internacional para Refugiados
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RNE	Registro Nacional de Estrangeiro
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
SUS	Sistema Único de Saúde
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNDESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNRRA	Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução
UNRRA	Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa
UNRWA	Agência das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DA PROTEÇÃO À PESSOA REFUGIADA NA PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA	25
2.1	PESSOA REFUGIADA DA ANTIGUIDADE CLÁSSICA À ATUALIDADE	26
2.2	DEFINIÇÃO DE PESSOA REFUGIADA NA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1951	50
2.3	GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA	70
3	A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA	77
3.1	A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA	78
3.2	A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA NA UNIÃO EUROPEIA	93
3.3	A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA NA AMÉRICA LATINA	103
3.4	A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA NO BRASIL	115
3.5	A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA NA ÁFRICA	140
3.6	COMPARATIVO ENTRE OS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS REFUGIADAS	153
4	O PAPEL DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA	158
4.1	O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) NA PROTEÇÃO DA PESSOA REFUGIADA	159
4.2	DIFICULDADES JURÍDICAS DO ACNUR PARA PROTEGER PESSOAS REFUGIADAS	176
5	A CONVENÇÃO DA ONU DE 1951 E A GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA: SUGESTÕES DE ATUALIZAÇÃO NORMATIVA PARA PROTEGER A PESSOA REFUGIADA	197
5.1	A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1951 COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA	198
5.2	PROPOSTA PARA ATUALIZAÇÃO DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1951	208
5.2.1	Grave e generalizada violação de direitos humanos	225
5.2.2	Violência de gênero	229
5.2.3	Desastres ambientais e mudanças climáticas	237
6	CONCLUSÃO	245
	REFERÊNCIAS	251

APÊNDICE.....276
ANEXO277

1 INTRODUÇÃO

As crises econômicas, as mudanças climáticas, as guerras, os conflitos armados e as perseguições globais são motivos robustos para o ser humano migrar ou se deslocar.¹ Embora pareça uma questão recente, os deslocamentos fazem parte da história da própria humanidade.

O interesse em torno dessa problemática cresceu, em meados do século XX, no pós Segunda Guerra Mundial, quando se observou a necessidade de serem criados sistemas de proteção às pessoas que fugiam em busca de sobrevivência. Sendo assim, o sistema internacional de proteção às pessoas refugiadas surgiu na tentativa de minorar os desequilíbrios e as violações sofridas por essas pessoas.²

O presente trabalho tem por objeto de estudo a Convenção das Nações Unidas de 1951, que estabeleceu o Estatuto dos Refugiados. Analisam-se a estrutura formal da normativa internacional e as hipóteses, restritivamente, enumeradas de concessão de refúgio para proteger determinados vulneráveis.

Precisa-se compreender o verdadeiro conceito de migrante para se conseguir caracterizar quem pertence ou não à classe de pessoa refugiada para que se formulem políticas públicas adequadas à proteção de quem realmente precisa.

Para o Instituto de Migrações e Direitos Humanos,³ migrante é “toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum, ou de seu local de nascimento, para outro local, região ou país”.

Segundo a Organização Internacional para Migração,⁴ não existe, no plano internacional, uma definição, universalmente, aceita. O termo migrante compreende, em geral, os casos no quais a decisão de se movimentar é livre, ou seja, sem a interferência de fatores externos que forcem o deslocamento.

A migração pode ser voluntária, quando o migrante sai do seu local de origem por sua vontade, também conhecidos como “migrantes econômicos”, ou forçada, quando o indivíduo é obrigado a se deslocar por motivos de perseguições, conflitos,

¹ Para melhor conduzir o leitor no entendimento dos termos utilizados nessa tese, tem-se que a utilização da palavra migração se refere à mobilidade humana voluntária, enquanto o uso da terminologia deslocamentos refere-se à mobilidade humana forçada que é a hipótese sofrida pela pessoa refugiada.

² JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007a, p. 25.

³ IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Glossário**. 2014, p. 31.

⁴ OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Relatório da imigração mundial**. 2007, n. p.

desastres naturais, dentre outros. Estes últimos são os chamados migrantes forçados ou simplesmente deslocados, gênero do qual a pessoa refugiada é espécie.⁵

Nesse contexto, o sistema atual de proteção às pessoas refugiadas foi regulamentado, no século XX, quando a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1950, criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cujo escopo seria a proteção internacional dessas pessoas em situação de perseguições específicas.

O instrumento utilizado para normatizar os direitos e deveres das pessoas refugiadas foi a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, a princípio, para vigorar somente no continente europeu, devido à chegada de inúmeros refugiados no período pós-guerra.⁶

Para fins dessa pesquisa, utilizar-se-á o termo “refúgio” que não se confunde com o “asilo político”, instituto jurídico próprio dos países da América Latina, utilizado como consequência dos regimes ditatoriais pelos quais esses países passaram e abarcando somente as perseguições por motivos políticos. O asilado político latino-americano é o indivíduo perseguido por delitos políticos ou crimes comuns com finalidade política, tais ilícitos não são considerados motivos para a solicitação de refúgio embasado na Convenção de 1951.⁷

Além disso, sempre que possível, optou-se pela utilização da nomenclatura “pessoa refugiada”, ao invés de “refugiado”, no intuito de aumentar a inclusão e diminuir discriminações de gênero ou de quaisquer outras espécies.

A Convenção de 1951 trouxe a definição “clássica” de pessoas refugiada, estabelecendo que são os indivíduos que, motivados por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupos sociais ou opinião política, encontram-se fora do seu país de origem e que não querem, ou não podem retornar. Portanto, somente poderá ser concedida a condição jurídica de pessoa refugiada para aquelas que se adequam às cinco hipóteses legais de perseguição.

⁵ RAMIREZ, A. **Cadernos de debates Refúgio, Migrações e cidadania**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 5, n. 5, nov. 2010, p. 14.

⁶ ACNUR. Diretrizes sobre proteção internacional nº 08. **ACNUR**, 2009, n.p.

⁷ BARICHELLO, S. E. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. 2009. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009, p. 29.

Dentro dessas hipóteses, a norma impôs, ainda, uma delimitação geográfica e temporal, em alusão às pessoas refugiadas que se encontravam em território europeu, após a Segunda Grande Guerra.

Com o objetivo de extirpar esse limite temporal e geográfico e abarcar um maior número de indivíduos nas hipóteses de concessão de refúgio, foi criado o Protocolo Adicional sobre o Estatuto dos Refugiados, em 1967, na cidade de Nova Iorque, pelo qual se extinguíram tais limitações.⁸

Essa foi uma das principais modificações jurídicas da Convenção, nos seus mais de 70 anos de existência, razão pela qual essa pesquisa mostra-se importante, na medida em que propõe a atualização da norma protetiva para abarcar novas hipóteses de refúgio observadas na contemporaneidade advindas de novas demandas sociais.

A Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 sobre a pessoa refugiada elencam critérios específicos para assegurar essa condição a um determinado indivíduo. Porém, nem todas as pessoas que saem de seu lugar de origem em direção a outro país podem ser consideradas pessoas refugiadas e, portanto, possíveis beneficiários da proteção internacional da referida norma.

É preciso, portanto, ir além. O aparato normativo de proteção ao refugiado exerce atividade fundamental e estruturante e o sistema jurídico de cada país signatário da Convenção cumpre papel importante na efetivação dos direitos humanos dessa população. Aqui, está-se diante de um tema que, devido a sua complexidade, precisa de análise, a fim de se compreender o assunto e a necessidade de atualização normativa da Convenção de 1951, na tentativa de abarcar novas demandas sociais que envolvem as pessoas refugiadas na atualidade, não referenciadas na época da confecção da norma de Genebra.

Tais considerações partem do pressuposto de que não há como se falar em proteção aos direitos dessas pessoas utilizando-se um diploma legal da década de 50 e sem integrá-lo aos outros sistemas de proteção atuais.

O ser humano está no centro do processo de migrações e duplamente exposto, seja em razão da destruição de seu país de origem ou do qual depende, seja pela violação constante de seus direitos como pessoa humana. A condição de pessoa

⁸ MOREIRA, J. B. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 2, n. 7, p. 57-76, 2005.

refugiada é uma forma de proteção concedida a esses indivíduos e, em muitos casos, constitui a sua única esperança.

O sistema internacional de proteção às pessoas refugiadas encabeçado pela Convenção de 1951, no entanto, possui falhas e esta tese se deterá ao fato da norma onusiana restringir em apenas cinco as hipóteses para a concessão do *status* de pessoa refugiada, delegando aos países o poder de adotar políticas de acolhimento e concessão de refúgio que melhor lhes aprouver e que, nem sempre, leva em consideração o bem-estar do indivíduo e a preservação dos direitos humanos.

Face ao exposto, pode-se apontar como problema de pesquisa o seguinte questionamento: as hipóteses de concessão existentes na Convenção de 1951 são suficientes para proteger as pessoas que sofrem perseguição na atualidade ou é necessária uma atualização da norma onusiana para abarcar as novas demandas sociais?

Assim, a tese parte da análise dos pressupostos normativos da Convenção da ONU de 1951 para a concessão do *status* de pessoa refugiada, analisando a possibilidade de ampliação dos mesmos para inserir novas situações enfrentadas por esses indivíduos na contemporaneidade.

Desse modo, parte-se da hipótese de que a inserção de novos casos passíveis da concessão de refúgio, na norma onusiana, ampliando o espectro de proteção, são necessários para abarcar as novas questões sociais não existentes à época da criação da convenção.

Considera-se, nesse trabalho, que a teoria tem que se conectar com o mundo real e estar atenta aos reflexos que desencadeia nas vidas de tantos indivíduos, sendo passível de modificação/atualização de acordo com as demandas sociais que se modificam ao longo da história.

Ciente e com vistas a essa necessidade, o objetivo geral dessa pesquisa é avaliar a possibilidade de atualização da Convenção das Nações Unidas, de 1951, para abarcar novas hipóteses de concessão do *status* de pessoa refugiada, no intuito de ampliar a proteção aos direitos humanos desses indivíduos, em situações contemporâneas em que se reclama a proteção que somente um sistema internacional tem condições de suprir.

Para alcançar esse escopo, dividiu-se a tese em capítulos que desenvolvem os seguintes objetivos específicos selecionados: i. descrever, historicamente, a evolução da proteção à pessoa humana, identificando as categorias de migrantes e deslocados,

além da definição internacional de pessoa refugiada trazida pela Convenção da ONU de 1951, amparando as definições dentro do espectro da governança migratória global; ii. analisar a proteção dos direitos humanos da pessoa refugiada na esfera regional, demonstrando como os sistemas regionais de proteção utilizam a norma onusiana para concessão de refúgio na África, na União Europeia e na América Latina; iii. discorrer sobre o papel do ACNUR na proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada e como se verifica sua atuação, seus principais dilemas e dificuldades do seu mandato, relaciona-se com a Convenção de 1951; iv. analisar o texto convencional, apresentando um panorama geral de sua estrutura e se debruçando sobre a composição da resolução, com as propostas de atualização normativa, cujo escopo é ampliar as hipóteses de concessão de refúgio, abarcando as novas demandas sociais.

A norma jurídica deve ser um elemento vivo, dinâmico. Em regra, a lei é idealizada com uma finalidade e, sendo plenamente válida, obedece às normas constitucionais formais e materiais de determinado Estado. Mas, não se resume a isso. O Direito é cognitivamente aberto, está em constante processo de aprendizagem e mudança, exigidos pela complexidade inerente à sociedade moderna.⁹

A norma é orgânica¹⁰ e, tal como ser vivo, está em constante mutação, pela aplicação dos Tribunais, pelas teorias jurídicas que a fundamentam, pela forma como as pessoas a entendem ou pela maneira como o Estado a aplica. A teoria, portanto, serve para explicar e analisar a realidade social, não o contrário. E, em se tratando de novas demandas sociais, necessário que haja adequação da norma à realidade. É o que se propõe nessa tese.

Esse estudo é uma tentativa de ampliar a proteção aos direitos humanos para a construção de uma solução coletiva e adequada para a temática migratória, na ótica dessa pesquisa.

Dadas as já referidas justificativa, hipótese, pressupostos e objetivos, optou-se pela utilização de uma metodologia dedutiva em que houve a escolha, primeiramente, por se realizar um momento descritivo, no qual se faz uma contextualização histórica da problemática do refúgio, desde sua gênese, discorrendo sobre definições e

⁹ LUHMANN, N. **A constituição como aquisição evolutiva**. Tradução realizada por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele DeGiorgi. 2019, p. 147.

¹⁰ No sentido de que funciona como organismo vivo, que nasce, vive, se transforma e morre, seja em seu significado original seja por meio de sua revogação por outra norma.

princípios a serem seguidos. Analisa-se a governança global migratória como marco teórico importante de discussão e demonstra-se, ainda, a existência de sistemas regionais de proteção à pessoa refugiada, como tentativas locais de instrumentalizar a norma de 1951. As responsabilidades e estrutura do ACNUR são descritas no intuito de demonstrar como se utiliza a Convenção de 1951 para balizar seus processos de tomada de decisão em relação à proteção da pessoa refugiada.

Após a fase descritiva da tese, ocorre a fase prescritiva em que se propõe a atualização desse diploma normativo como forma de aprimorar o sistema de proteção internacional dos direitos humanos para as pessoas refugiadas. Justificando-se essa atualização, elemento inovador dessa tese, pelo fato de ser a Convenção de 1951 a norma mais utilizada pelos Estados do mundo como instrumento de construções jurídicas e de políticas públicas para proteção, sendo que suas estreitas hipóteses de concessão de refúgio não mais reproduzem as realidades vivenciadas pelas pessoas que sofrem perseguições na contemporaneidade.

Parte-se do pressuposto de que a Convenção que estabeleceu normas de proteção à pessoa refugiada, em 1951, foi inspirada pelo contexto histórico vivido à época e que não mais encontra aceitação, em sua totalidade, pela Comunidade Internacional, necessitando, pois, de um estudo à respeito de uma possível adequação normativa à realidade atualmente vividas pelas pessoas refugiadas.¹¹

A discussão geral integra elementos históricos que envolvem a origem das pessoas refugiadas nos períodos pós-guerra, a formação do espaço transnacional e o papel das Nações Unidas e, a partir de uma pesquisa aprofundada em textos históricos e legais, utiliza-se o procedimento monográfico e de revisão bibliográfica em que os dados são revisados e confrontados com discussões teóricas de doutrinadores nacionais e internacionais para a verificação da possibilidade de se atualizar a norma convencional para ampliar o seu alcance.

Sendo, portanto, uma pesquisa qualitativa, cuja finalidade é desenvolver conhecimento. Analisam-se textos legais sobre a proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas, a própria Convenção da ONU de 1951 e informações coletadas sobre o tema foram em livros, periódicos, artigos e tratados, tendo em vista a

¹¹ BETTS, A. *et al.* Biogeophysical effects of land use on climate: model simulations of radiative forcing and large-scale temperature change. **Agricultural and Forest Meteorology**, v. 142, n. 2-4, p. 216-233, 2007.

abundante coleta de material realizada por esta pesquisadora, desde 2013, época em que cursou o mestrado, na mesma área objeto desse estudo.

Os dados são extraídos e analisados no intuito de buscar uma solução teórica para o dilema envolvendo a proteção dos direitos humanos da pessoa refugiada, em busca de uma resposta duradoura que possa ser utilizada pelos Estados para garantir e ampliar a proteção a esses vulneráveis.

É com uma perspectiva analítica que esta tese é escrita. O esforço que se empreende é o de não julgamento dos fatos. Sendo o propósito, por sua vez, ampliar a proteção à pessoa refugiada e assegurar o cumprimento dos direitos humanos daqueles que sofrem algum tipo de perseguição ou infortúnio grave.

A reflexão dos desdobramentos do refúgio e a análise da Convenção abordados pela tese é, predominantemente, histórica e legal, e procura captar o sentido da norma internacional vigente em relação aos desafios contemporâneos que as pessoas refugiadas enfrentam, buscando dar-lhes um significado uníssono e racional. As informações obtidas são multivariadas e relativizadas para a construção do debate acerca da temática do refúgio. As fontes bibliográficas fazem parte do conjunto que materializa a argumentação, no sentido de proceder a atualização da norma onusiana de 1951.

A referência teórica principal que embasa esta tese são os estudos sobre governança global migratória¹² que desenvolvem a noção de espaço social transnacional nos deslocamentos humanos, que incidem sobre deslocamentos humanos e pessoas refugiadas, e suas estratégias de proteção aos direitos humanos no processo de deslocamento desses sujeitos, além da relevância do princípio da ajuda mútua na mobilidade e dos valores coletivos da comunidade internacional sobre a cosmovisão gerada pela migração, sendo a forma pela qual múltiplos atores buscam soluções para uma problemática em comum.

Os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, por exemplo, no que tange à perspectiva da governança, existem justamente por meio de tratados multilaterais realizados por diferentes atores sobre assuntos em comum que precisam de soluções.¹³

¹² BETTS. The refugee regime complex. *Refugee Survey Quarterly*. 2010b. v. 29, n. 1, p. 12-37.

¹³ CLARO, C. A. B. **A proteção dos refugiados ambientais no direito internacional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 228.

Desse modo, o conjunto normativo forma um sistema de proteção, analisado nessa tese nos seguintes aspectos: I) migração humana e pessoa refugiada; II) normas e sistemas de proteção que utilizam a Convenção da ONU de 1951; III) atuação do ACNUR na proteção aos refugiados e IV) atualização e possível ampliação das hipóteses de refúgio baseadas nos novos desafios sociais enfrentados pelas pessoas refugiadas. Este último aspecto, por sua relevância, constitui a expressão fundamental desse estudo.

Os argumentos que são desenvolvidos, ao longo dessa pesquisa, fundamentam-se sobre diferentes princípios e regras, dentre os quais se destacam: o princípio da proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada, baseada em um sistema de regras unificado e internacional, no qual os Estados prestam ajuda aos indivíduos em situação de refúgio; o princípio do *non refoulement*, que proíbe a devolução do solicitante de refúgio ao seu país de origem; a migração e os deslocamentos, como um processo estruturante e inerente à humanidade; a atualização normativa da Convenção de 1951 que implica, diretamente, na ampliação de direitos, o que contribuirá para a melhoria de todo o sistema de proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada.

Assim, esta tese advoga a possibilidade de ampliação de direitos, a partir de uma atualização em torno das hipóteses normativas ensejadoras de refúgio inseridas na Convenção da ONU de 1951.

Parte-se do pressuposto de que um sistema internacional de proteção mais atual e moderno poderá regular os deslocamentos humanos de forma mais segura e garantir os direitos humanos dos mais vulneráveis, tendo como base uma Convenção atualizada que reflita as demandas sociais, políticas e econômicas que envolvem o tema e enfrente os novos desafios impostos pela contemporaneidade aqui escolhidos e enumerados: grave e generalizadas violação aos direitos humanos, desastres ambientais e violência de gênero.

Os resultados esperados, nessa tese, têm sua trajetória a partir de um processo de desenvolvimento mais amplo de pesquisa e, afim de se alcançar a resposta adequada ao problema proposto, a partir dos objetivos específicos definidos e por meio dos critérios metodológicos apresentados, a tese está estruturada em cinco capítulos.

Os primeiros capítulos, apresentam a introdução e a evolução histórico-jurídica da proteção à pessoa refugiada, seguido do instituto do refúgio em diversos períodos da história da humanidade. São analisadas as categorias de migrantes e deslocados, além da definição internacional de pessoa refugiada trazida pela Convenção da ONU de 1951, juntamente com o Protocolo Adicional de 1967. Detalha-se a governança global migratória e seus aspectos mais pertinentes. Esse objetivo específico auxilia na consecução do objetivo geral na medida em que descreve os acontecimentos históricos, a construção da definição de pessoa refugiada e a governança global migratória para, partindo-se desse ponto, analisar-se as novas situações da contemporaneidade que ensejam proteção.

Estuda-se, ainda, a proteção dos direitos humanos da pessoa refugiada na esfera regional, demonstrando como os sistemas regionais de proteção utilizam a norma onusiana de 1951 e atuam (ou não) na defesa dos direitos humanos da pessoa refugiada na África, na União Europeia e na América Latina, avaliando os efeitos locais e seus reflexos. Faz-se também um comparativo entre os sistemas analisados.

Ressalta-se, por oportuno, que a escolha pela análise regional dos sistemas africano, europeu e da América Latina deu-se pela existência de um maior número de Tratados e Convenções de direitos humanos nesses locais, já que a cultura das comunidades asiáticas demonstra valores incompatíveis com determinados princípios e que os direitos humanos lavrados pela cultura ocidental não os representam, o continente asiático foi afastado das linhas desse estudo.

Nesse diapasão, entende Barretto¹⁴ que vários países asiáticos não conseguem ou não têm a pretensão de, efetivamente, garantir, por meio de seus sistemas jurídicos, os direitos e garantias fundamentais aos seus cidadãos, como é o caso de Estados como China, Vietnã e Mianmar que possuem leis que restringem liberdades individuais fundamentando-as em conceitos como a segurança nacional, a ordem pública e interesses estatais, claramente violando os direitos humanos.

O quarto capítulo se intitula: o papel do ACNUR na proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada. Discorre-se sobre a atuação desse órgão, seus principais dilemas e dificuldades do seu mandato na efetivação da proteção à pessoa refugiada, tendo como instrumento basilar para seu auxílio a Convenção de Genebra de 1951.

¹⁴ BARRETO, L. P. T. F. Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio. **Instituto Migrações e Direitos Humanos**, 2006, p. 14.

No caso do refúgio, necessário se faz a formação de um espaço mundial igualitário constituído por diferentes Estados, interligados pelo anseio de unificar as políticas de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas e suas práticas, tanto na origem, quanto no lugar onde essas pessoas se instalam. Essa intermediação é um dos papéis do ACNUR. Por esse motivo, o capítulo em questão é importante para alcançar o objetivo geral dessa tese, na medida em que discute, dentre outras questões, a função do ACNUR como intermediador entre os países signatários da Convenção de 1951 e agência responsável pela implementação das normas contidas naquele documento, inclusive fazendo-se menção a uma possível ampliação de direitos.

Os aspectos estruturais que envolvem a normatização da Convenção de 1951 são analisados, no capítulo cinco, com enfoque na influência internacional que esse diploma legal obteve ao longo de seus 70 anos. A discussão toma, como ponto de partida, de forma descritiva, um conjunto de eventos históricos anteriores à formação dessa normativa internacional, de 1951, que conduziram à sua criação no contexto peculiar do pós-guerra.

O capítulo também analisa a Convenção da ONU de 1951 e apresenta um panorama geral, no tempo e no espaço, da formação desse normativo internacional com o intuito de proteger os solicitantes de refúgio e as pessoas refugiadas. E, por fim, o texto se debruça sobre a configuração das sugestões de ampliação da norma, na tentativa de cumprir o objetivo geral dessa pesquisa.

A análise se encerra com uma proposta de atualização, alargando as hipóteses de concessão de refúgio elencadas na Convenção da ONU de 1951, cujo escopo é ampliar a proteção dos direitos humanos da pessoa refugiada para abarcar as situações de grave e generalizada violação aos direitos humanos, desastres ambientais e violência de gênero.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DA PROTEÇÃO À PESSOA REFUGIADA NA PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA

As revoluções, a descolonização e a formação dos novos Estados-nação explicam, em grande parte, a motivação dos fluxos de pessoas refugiadas no mundo.

A gênese da política contemporânea de proteção internacional aos direitos humanos das pessoas refugiadas ocorreu no período pós Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria (1947), mas muito antes disso a humanidade já se deslocava no mundo.

Assim, pode-se considerar a mobilidade de pessoas como um aspecto fundamental da construção da vida humana, demonstrando-se a transversalidade temporal do refúgio e a necessidade de sua uniformização por meio de atualização da norma internacional que rege o Estatuto dos Refugiados.

Este capítulo discute a história da proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas no mundo, passando pela antiguidade Clássica, Idade Média e Idade moderna, compreendendo o surgimento da proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada como elemento da dignidade da pessoa humana, além da importância do fenômeno migratório para a formação da civilização humana no planeta.

A destruição causada na Europa, como consequência da Segunda Grande Guerra (1939-1945), resultou no deslocamento de muitos indivíduos por medo das perseguições e, conseqüentemente, os demais Estados do mundo temeram que o grande fluxo de pessoas fugidas acarretasse impactos político, econômicos e sociais profundos. No final do conflito, cerca de 50 milhões de pessoas haviam fugido de suas cidades.¹⁵

O estudo sobre proteção aos direitos humanos e pessoas refugiadas é discutido iniciando-se com o surgimento da Liga das Nações (LDN), posteriormente substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Em seguida, a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e, em 1951, analisa-se a confecção da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados com o posterior advento do Protocolo Adicional de Nova Iorque, em 1967.

¹⁵ ANDRADE, J. H. F. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)**. 2006. 327 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 41.

Chega-se à definição atual de pessoa refugiada e suas diferenciações, dentre as categorias de migrantes forçados, já que o processo migratório permanece como um fenômeno social.

Analisa-se, por fim, todo esse caminho histórico e definições construídas sobre direitos humanos e pessoa refugiada, tanto na doutrina quanto no texto da Convenção da ONU de 1951, no intuito de melhor averiguar o fenômeno da mobilidade humana e as formas pelas quais a proteção aos direitos humanos desses indivíduos são resguardadas.

2.1 PESSOA REFUGIADA DA ANTIGUIDADE CLÁSSICA À ATUALIDADE

A temática do refúgio não é um fenômeno exclusivo da contemporaneidade, pois desde sempre se assistiu aos deslocamentos massivos de pessoas ao redor do mundo motivada por diversas formas de perseguição.

Os acontecimentos mudam, mas a questão dos refugiados permanece e justifica a demanda por atualizações periódicas dos instrumentos de proteção aos direitos humanos dessas pessoas, pois a vítima de hoje é afetada de forma igualmente gravosa às vítimas de ontem.

O deslocamento de pessoas por diferentes territórios é parte da história da própria humanidade enquanto espécie. Nos povos pré-históricos, em sua maioria nômades, observava-se a movimentação humana baseada na busca pela sobrevivência. Esse modelo se modificou um pouco com o sedentarismo, ou seja, quando o ser humano aprendeu a cultivar seus próprios alimentos. Isso não bastou, todavia, para que as pessoas parassem de se deslocar pelo mundo.¹⁶

Somente a partir do conhecimento de técnicas de agricultura, no período neolítico, parte desses povos deixaram de ser nômades, não mais necessitando se deslocarem inúmeras vezes à procura de alimento. Surge o domínio sobre a terra e, assim, o controle político sobre as comunidades que se formavam.¹⁷

¹⁶ BARICHELO, S. E.; ARAÚJO, L. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito da UNISC**, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015.

¹⁷ FISHER, M. H. **Migration: a world history**. New York: Oxford University Press. 2014, p. 57.

Nesse período, as migrações eram consequências apenas de subsistência e/ou mudanças climáticas. Em torno de 10.000 A.C., no entanto, o ser humano já tinha chegado na África, na América e na Eurásia, provenientes de migrações.¹⁸

A existência de relatos de pessoas refugiadas retoma às eras bíblicas, com o êxodo dos escravos em busca da terra prometida, sob o comando de Moisés já se encontram referências ao que se chamava “asilo” e os que fugiam buscavam proteção que lhes fora negada por seus locais de origem (Êx 3; 1-20).

Na antiguidade clássica, é da Grécia antiga a origem do termo asilo que significava proteção às pessoas que procuravam abrigo em outras cidades por diversos motivos, inclusive perseguições.¹⁹

A noção de asilo despontava intrínseca à necessidade de hospitalidade ao estrangeiro. Era um tema político e já era utilizado como um direito concedido pelos governantes das cidades-estados gregas às pessoas que sofriam perseguições, com abrigos específicos, geralmente, localizados em templos religiosos.²⁰

Os termos asilo e refúgio aqui têm o mesmo significado e são utilizados para designar aquele que foge, somente possuindo o caráter religioso.

Só depois, com a submissão da Grécia ao Império Romano, o instituto do asilo sofreu influência do sistema jurídico escrito e sistematizado romano que previa o direito de asilo, com caráter jurídico, para proteger pessoas que sofriam injustas perseguições.²¹

Com a decadência do Império Romano e a ascensão do cristianismo que a legislação passou a ser umbilicalmente atrelada aos dogmas da Igreja Católica e o direito de refúgio passou a ser vinculado aos mosteiros, conventos e igrejas, isto é, eram os representantes religiosos que determinavam a quem conceder ou não o benefício.²²

¹⁸ BARICHELO; ARAÚJO, 2015, p. 105-106.

¹⁹ ANDRADE, J. H. F. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. (coords.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 289.

²⁰ SOUSA, S. V. M. O conceito de refugiado: historicidade e institucionalização. In: ANPUH – BRASIL – SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 30, 2019, Recife. **Anais [...]**. Recife: UFPE, 2019.

²¹ PEREIRA, A. C. A. A soberania no Estado pós-moderno. **Revista de Ciências Jurídicas da Universidade Veiga de Almeida**, v. 1, n. 1, p. 23-61, 2002.

²² ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 181.

Nos séculos seguintes, os fluxos humanos seriam consequências, principalmente, de guerras, conflitos e perseguições religiosas, além de motivos econômicos e comerciais, como se verá adiante.

A Idade Média, caracterizou-se pela crueldade e arbítrio da justiça feudal, sendo as igrejas as maiores combatentes da violência e opressão concedendo o direito de asilo como forma de exercer seu papel humanitário.²³

Entre os séculos X a XV, houve uma mudança significativa no direito de asilo, uma vez que havia abusos e favoritismos nas igrejas e conventos, locais de refúgio e as sociedades europeias passaram a ser menos receptivas com os estrangeiros, reforçando suas fronteiras numa política mais protecionista. Nascia o Estado Moderno e, com ele, o conceito de asilo se adaptou à conjuntura sócio política internacional emergente.²⁴

Com a perda, paulatina, do poder do Clero, no século XVI, traduzida pelo aumento do número de pessoas asiladas ou em busca de proteção por discordarem da Igreja, o asilo deixou de ser competência clerical e passou a ser decisão dos governantes europeus, mais tolerantes. Foi o início da laicização do direito de asilo.

Assim, no século XVII, com a organização dos Estados nacionais, o direito de asilo foi entendido como direito natural, isto é, os Estados tinham o dever humanitário de acolher aqueles que necessitavam de proteção e apregoavam que as pessoas expulsas de seus países de origem só tinham o direito de adquirir residência em outro por motivo de perseguições religiosas ou políticas. Essa tese, no entanto, somente foi adotada a partir do século XIX.²⁵

Assim, nesses primeiros séculos de existência, o instituto do asilo somente era utilizado pelos Estados em situações excepcionais e de emergência quando havia perigo eminente e levando-se em consideração o caso concreto.

Com a Revolução Francesa de 1789, no século XVIII, surge a primeira disposição constitucional do direito de asilo, com a Constituição Francesa de 1793, reconhecendo o instituto àqueles que fugiram por terem lutado pela liberdade “[...] o povo francês dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade

²³ MONCADA, H. C.; MERÊA, P.; RIBEIRO, T. O Asilo Interno em Direito Internacional Público (Origem, Evolução e Estado Atual do Problema). **Boletim da Faculdade de Direito**, vol. 21. 1945. p. 74.

²⁴ RODRIGUES, J. N.; ANDRADE, A. B. M. Instituto Humanitário Transversal da História da Humanidade. **Iuris Tantum**, v. 33, n. 29, p. 253–298, 2019.

²⁵ PEREIRA, L. D. D. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (org.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo: Cultural, 2011, p. 221-241.

[...]”. Todavia, essa Constituição nunca entrou em vigor e, nos anos que se seguiram à Revolução, medidas legislativas foram tomadas permitindo ao governo francês expulsar qualquer estrangeiro que pudesse perturbar a ordem e a tranquilidade pública.²⁶

Nas demais Constituições europeias, do mesmo período, a conotação do direito de asilo foi retirada da perspectiva individual para constituir um direito do Estado de acolher ou não um requerente de asilo. Nesse sentido, os refugiados estavam relegados a boa vontade dos países de acolhimento que, a qualquer momento e sem justificativa, poderiam expulsá-lo.²⁷

O princípio da não extradição nasce, também no século XVIII, devido a uma maior sensibilização da comunidade internacional para a questão da proteção de direitos, no intuito de impedir que as pessoas que cometesse um crime comum ou político fossem expulsas do país de origem.

Durante o século XIX e início do século XX, a questão dos refugiados europeus era resolvida, justamente, pela concessão de asilo e pela extradição, não havendo normas internacionais nesse sentido, o que despertou a atividade da Sociedade das Nações durante e logo após a Primeira Grande Guerra.

Entre 1914 e 1918, com a Primeira Guerra Mundial e suas consequências trágicas, milhões de pessoas foram obrigadas a se deslocar para outros países. No fim do conflito, a Europa e Ásia menor haviam recebido cerca de 1,5 milhões de pessoas deslocadas e uma alteração significativa no mapa político europeu e do Oriente próximo ocorreu. Durante o conflito, também se notou uma grande movimentação migratória dentro da Europa em consequência da Revolução Russa (1917) que condenou ao exílio milhares de russos.²⁸

Apesar das consequências nefastas que a guerra trouxe para a Europa, houve a conscientização da comunidade internacional de que medidas políticas em relação aos refugiados eram necessárias, mesmo entendendo-se que a problemática não estava diretamente ligada à existência do conflito.

O Tratado de Versalhes (1919) criou a Sociedade das Nações ou Liga das Nações (LDN) cujo objetivo era assegurar a paz, tendo a organização competência para aplicar punições aos Estados que violassem o Pacto da Sociedade das Nações.

²⁶ Disposto no art. 120 da Constituição da França de 1789.

²⁷ PEREIRA, 2011, p. 221.

²⁸ CIERCO, T. **A Instituição de Asilo na União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2010, p. 27-30.

No entanto, essa organização enfrentou relações diplomáticas frágeis e o fato de haver milhares de pessoas deportadas, perseguidas e em total desamparo. Acabou sendo por meio dela que os esforços para minimizar o sofrimento da população refugiada ocorreram, viabilizando o Passaporte Nansen, primeiro documento de viagem para os refugiados, foi criado.²⁹

Envidaram-se grandes esforços negociando com a Alemanha e a União Soviética o retorno de seus nacionais. Todavia, não houve êxito: nem os países queriam receber, nem os refugiados queriam retornar. A LDN passou então a negociar a permanência legal das pessoas refugiadas nos países de acolhida.³⁰

Holborn³¹ ilustra essas atitudes. Em 1922, o número de Estados que aceitaram emitir documentos para os refugiados russos foram 56; apenas 8 países se comprometeram a assinar uma possível Convenção sobre o tema e apenas 3 Estados participaram das negociações de um estatuto dos refugiados vindo da Alemanha, em 1938.

A definição de refugiado, nesse caso, seria uma concepção grupal, cuja condição necessária para caracterizar o indivíduo que estava em busca de refúgio seria o fato de estar fora de seu país de origem, sem a proteção daquele Estado e a não-aquisição de outra nacionalidade. No caso dos russos, refugiado seria qualquer pessoa, de origem russa, que não mais estivesse sob a proteção do governo soviético e não tivesse adquirido ainda outra nacionalidade.³²

Assim, a comunidade internacional, como se entende hoje, somente se preocupou com a situação do refúgio após a Primeira Guerra Mundial, quando foi criada a Liga das Nações (LDN), em 1921, assinalando o primeiro período em que se observou a proteção jurídica à pessoa refugiada, qual seja, de 1921 a 1938.³³

As atitudes dos Estados envolvidos na Liga das Nações demonstravam a dificuldade em se estabelecer um sistema internacional eficiente de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas e a crise econômica, sem precedentes na

²⁹ GOMES, J. L. A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia nos casos C-71/11 e C-99/11: uma análise da condição do refugiado no Direito Europeu. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, v. 1, n. 4, p. 101 – 118, 2015.

³⁰ HOLBORN, L. W. **The international refugee organization**: a specialized agency of the United Nations. Its history and work, 1946-1952. New York: Oxford University Press, 1956, n.p.

³¹ Ibid.

³² PACÍFICO, A. M. C. P. **Direito Internacional dos Refugiados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.16.

³³ PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados**: bagagem cultural versus políticas públicas. 2008. 490 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 56.

Europa, além do crescimento de regimes ditatoriais na Itália e Alemanha, fez aumentar consideravelmente o número de refugiados e diminuiu a receptividade em vários países.

A década de 1930 trouxe várias complicações para a LDN. Houve um declínio da influência política da organização, cuja autoridade de atuação nos conflitos internacionais estava sendo questionada, ao passo que a grande depressão diminuiu, drasticamente, a oferta de empregos aos refugiados.³⁴

O comprometimento dos países com o tema dos refugiados já havia sido reduzido. Tal fato se concretizou quando a União Soviética ingressou na organização, cuja estratégia era impedir que os refugiados russos, que escaparam da revolução e em sua maioria eram contrários ao regime, recebessem assistência internacional.³⁵

Quando se tratava de pessoas refugiadas perseguidas por motivos políticos o tema era ainda mais espinhoso e uma fonte de problemas a ser contornada pela LDN, o que explica em grande parte seu fracasso nessa atividade em particular.³⁶

Em 1928, esboçou-se uma carta relativa ao estatuto dos refugiados e, em 1933, foi adotada a Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados específica para ser aplicada aos refugiados armênios e russos, em que se previa a proibição de expulsão dos refugiados para países em que alegavam sofrer perseguição.³⁷

O Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR) foi fundado, em 1938, como uma organização internacional independente e definia o termo refugiado como aquele que sofre, ou pudesse sofrer, algum tipo de perseguição. A competência do comitê seria, tão somente, para resolver a situação dos refugiados judeus vindos da Alemanha e da Áustria.

A iniciativa foi dos Estados Unidos da América (EUA) e os Estados participantes assumiram os custos. Todavia, pensou-se que o Nazismo e a perseguição aos judeus fossem um fenômeno passageiro que não necessitaria de ações mais profundas e concretas. Os estados europeus não demonstravam muito interesse em acolher os refugiados porque não queriam se indispor com a Alemanha, nem comprometer suas

³⁴ HOLBORN, 1956, n.p

³⁵ Ibid.

³⁶ ANDRADE, 2006, p. 46.

³⁷ CIERCO, 2010, p. 31.

economias, porque os refugiados eram pobres. O Estado alemão se recusou a aceitar o CIR.³⁸

Com a eclosão da Segunda Guerra (1939-1945) todas as tentativas de regulamentar o refúgio tornaram-se sem efeito. A Guerra provocou 55 milhões de mortos e, após o fim do conflito mundial, calcula-se que havia, entre 20 e 30 milhões, de pessoas refugiadas não-alemães no maior deslocamento populacional de proporções jamais imaginadas na história.³⁹

Holborn⁴⁰ sustenta que, tanto os recursos quanto o apoio dos países que estavam recebendo pessoas refugiadas ao CIR aumentaram. Assim, seu mandato foi ampliado na tentativa de incluir refugiados europeus que estavam fugindo de perseguições de seus países em razão de raça, religião ou opinião política, o que resultou em uma nova fase na política internacional de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas.

A *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) foi estabelecida, em 1943, amplamente dominada pelos Estados Unidos e representando 44 Estados, cujo intuito principal era reconstruir áreas devastadas pelo conflito e liberadas pelos aliados, incluindo prestar assistência aos refugiados.⁴¹

As decisões e os interesses políticos envolvidos tornaram claro que a UNRRA não poderia resolver a questão das pessoas refugiadas advindas do fim da Segunda Guerra. Assim, a UNRRA e a CIR foram extintas. Gordenker⁴² divide as motivações para a fuga de um país em categorias: guerra internacional; conflito internos; perseguição e/ou repressão e tensão internacional por ideologias. A crise dos refugiados, na segunda metade da década de 1940, é resultante da própria guerra, por essa razão classificada na primeira classe de motivos.

A guerra criou uma questão para os atores da época que consideravam que a massa de pessoas refugiadas seria um fenômeno transitório e que se restringiria ao continente europeu. Os Estados não tinham parâmetro para decidir entre quem poderia e quem não poderia entrar e permanecer em seu território e não havia legislação sobre o assunto. As pessoas refugiadas não possuíam a proteção de seu

³⁸ HOLBORN, 1956, n.p.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ ANDRADE, 2006, p. 11.

⁴² GORDENKER, L. **Refugees in international politics**. London: Croom Helm, 1987, p. 152.

Estado de origem, nem proteção nacional de outro país, razão pela qual a salvaguarda internacional seria necessária.⁴³

Foi nesse contexto que, em 26 de junho de 1945, elaborou-se a Carta das Nações Unidas, pelos representantes de 50 países que se reuniram, em São Francisco, debatendo sobre o tema dos direitos humanos em sua carta constitutiva, de modo repetido, na tentativa de reforçar a importância deles. As Nações Unidas, entretanto, só começaram a existir, oficialmente, em 24 de outubro de 1945, quando da ratificação da Carta por mais 5 países: China, Estados Unidos da América, Reino Unido, França e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Assim, o artigo 1º, item 3, estabelece como um dos propósitos das Nações Unidas a cooperação internacional no sentido de resolver os vários problemas internacionais dos Estados e estimular o respeito e a observância aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, sem discriminação.⁴⁴

Criou-se uma Comissão de Direitos Humanos com o intuito de dar cumprimento ao disposto na Carta Constitutiva da ONU, cuja principal incumbência foi elaborar o texto de uma Resolução específica sobre Direitos Humanos, bem como uma Convenção sobre a proteção.⁴⁵

A Comissão produziu a Resolução 217-A (111), publicada em 10 de dezembro de 1948, conhecida mundialmente como Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), contendo 30 artigos e um extenso preâmbulo fundamentando sua constituição.

Em 1945, a Carta das Nações Unidas que deu origem a Organização das Nações Unidas (ONU) e os direitos humanos passaram a fazer parte da agenda internacional, no sentido de se restringir a autoridade dos Estados para proteger o cidadão. A carta não fazia referência direta à proteção dos refugiados, todavia afirmava a responsabilidade dos Estados em prestar assistência a essas pessoas tendo em vista que era um assunto de âmbito internacional considerado tema prioritário.⁴⁶

⁴³ ANDRADE, 2006, p. 57-63.

⁴⁴ UNICEF - United Nations Children's Fund. **Carta das nações unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 24 abril 2022, n.p.

⁴⁵ SANTIAGO, J. R. **O direito internacional dos refugiados em sua relação com os direitos humanos e em sua evolução histórica**. 2007, p. 266.

⁴⁶ CIERCO, 2010, p. 35-37.

A LDN sucumbiu ao não conseguir implantar os valores que estiveram na base de sua criação como a conscientização, por parte dos países integrantes, da noção de proteção internacional dos direitos humanos. É somente em 1946, quando da dissolução da LDN e substituição pela ONU, que se voltaria a intentar esforços na defesa dos refugiados.⁴⁷

Um passo importante, no tocante à matéria de direitos humanos, foi dado em 1948 quando houve a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), garantindo a dignidade humana no cenário internacional, incluindo o direito ao asilo no seu texto, embora não satisfatoriamente resguardado: previu o direito, mas não obriga os Estados a concedê-lo, sendo um instrumento não vinculativo.

Na sequência, com o fim da Segunda Guerra, muitos Estados adotaram novas Constituições prevendo a concessão de refúgio como resposta a queda dos regimes autoritários e a implementação dos textos constitucionais democráticos, o que constituiu um grande marco histórico.

Imaginou-se que os Estados do mundo teriam aprendido a lição. Todavia, a perspectiva de uma nova ordem mundial baseada na paz foi colocada em xeque. Os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) tinham visões político-ideológicas, diametralmente, opostas. No início de 1946, os EUA ainda tentaram resolver suas diferenças com Moscou, via negociação e compromisso, mas não obtiveram êxito, e, em 12 de março de 1947, a Guerra Fria teve início. O mundo viveria a guerra, a exceção seria a paz.⁴⁸

Assim, por exemplo, durante a Guerra Fria, a política para refugiados nos Estados Unidos era seletiva e discriminatória, pois privilegiava os interesses da política externa, relegando, ao segundo plano, as preocupações humanitárias, quando facilmente reconheceu como pessoas refugiadas os indivíduos que fugiram de países comunistas, enquanto que para aqueles perseguidos em países aliados seu pedido de refúgio quase sempre era negado.⁴⁹

Os EUA, por meio do Plano Marshall (1947), tentaram socorrer a situação econômica dos aliados europeus no esforço de salvaguardar a liberdade e a segurança do “mundo livre”. A assistência também foi oferecida aos soviéticos, mas

⁴⁷ PEREIRA, 2011, p. 225-227.

⁴⁸ GADDIS, J. L. The long peace: elements of stability in the postwar international system. **International Security**, v. 10, n. 4, p. 99-142, 1986.

⁴⁹ MOREIRA, J. B.; ROCHA, R. R. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 37, 2010, p. 17-30.

foi recusada. Em junho do mesmo ano, a URSS impôs um governo comunista à Hungria e, em 1948, o partido comunista da Tchecoslováquia derrubou o governo legítimo e assumiu o poder.⁵⁰

Gaddis⁵¹ completa afirmando que 12 países fundadores, dentre eles: EUA, França, Grã Bretanha e Canadá, decidiram formar um Estado alemão independente com a porção ocidental da Alemanha. Stalin bloqueou a Alemanha e quase culminou em um novo conflito. Essa crise sobre Berlim e com o intuito de obstacularizar a expansão soviética, na Europa pós segunda guerra, impulsionou a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949.

Em 1947, foi estabelecido, que uma nova organização, investida com mandato temporário, que seria responsável pelas pessoas refugiadas: Organização Internacional para Refugiados (OIR). Esta instituição se responsabilizou pela repatriação dos deslocados de guerra, que queriam voltar aos seus países de origem, e pelo reassentamento daqueles que não desejavam ser repatriados. Além disso, a OIR especificou as categorias que seriam assistidas com o enfoque mais individualista e os solicitantes de refúgio teriam seus casos analisados respeitando a singularidade de cada um.⁵²

A Organização Internacional dos Refugiados (OIR) foi a 1ª agência internacional criada pela ONU. Com mandato de 1947 a 1952, ela lidou com o maior problema de pessoas refugiadas já enfrentado pelo mundo ocidental, que foi o período logo após a hecatombe da Grande Guerra Mundial, finda em 1945, sendo um exemplo de sucesso de cooperação em larga escala internacional para os propósitos internacionais na história.⁵³

No entanto, a OIR não definiu o termo refugiado e atuou de forma eminentemente pragmática e pontual, protegendo grupos específicos dependendo de considerações políticas e de simpatias humanitárias. A definição somente surgiu com o advento da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, em 1951.⁵⁴ Os EUA eram, então, o único país com riqueza e poder necessários para encabeçar o processo de criação de uma nova ordem mundial com valores do livre-

⁵⁰ GADDIS, 1986, p. 100-102.

⁵¹ Ibid.

⁵² SUHRKE, A. UNHCR: uphill into the future. **International Migration Review**, v. 35, n. 1, 1984, p. 284-302.

⁵³ HOLBORN, 1956, n.p.

⁵⁴ ANDRADE, 2001, p. 120-121.

mercado e da democracia. Essa visão foi o pano de fundo para a criação de sistemas internacionais de proteção aos refugiados e para a promulgação da Declaração de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1948.⁵⁵

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) surgiu como um documento extremamente importante por ter concebido de forma pioneira a previsão de vários direitos da pessoa humana no plano internacional, muito embora tenha recebido severas críticas, especialmente em razão de não ser um documento internacional que vinculasse o Estado juridicamente em seu cumprimento.⁵⁶

Santiago⁵⁷ afirma que, todavia, o cenário político daquele momento não permitia nenhuma imposição aos Estados, uma vez que 48 países aceitaram totalmente a Resolução, não houve votos contra, e foram registradas 8 abstenções. Em sendo assim, na atualidade, afirma-se que todos os Estados, que compõem a comunidade internacional, aceitam, sem reservas a Declaração.

A Declaração possuía previsão expressa sobre os refugiados, estabelecendo em seu artigo 14 que: “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países”. Todavia, eram necessárias normas mais específicas de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas para efetivação (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS).

Assim, a DUDH também estabeleceu a previsão de direitos de diferentes categorias e que traduziam a grande preocupação com a dignidade da pessoa humana.

Em 1951, a OIR terminou apesar de ter lidado de forma satisfatória com a questão dos refugiados. Mas a ONU entendeu ser necessária a criação de um Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, uma vez que o problema dos deslocamentos forçados residia na falta de legislação internacional sobre o tema.

Andrade⁵⁸ afirmou que a OIR não prosperou porque as suas competências foram transferidas para os países onde havia pessoas refugiadas e estes Estados não se mostravam propensos a se responsabilizarem sozinhos, em razão de sua posição geográfica. Alegavam que a responsabilidade deveria recair em toda comunidade

⁵⁵ SHURMANN, 1974 apud ANDRADE, 2006, p. 156.

⁵⁶ SANTIAGO, 2007, p. 266-268.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ ANDRADE, 1996, p. 173.

internacional e aquela organização foi extinta para dar lugar ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

A criação das Nações Unidas, com a adoção da DUDH, em 1948, marca o início da internacionalização dos direitos humanos. A Declaração teve como objetivo essencial estabelecer uma ordem internacional voltada à proteção e reconhecimento da dignidade humana, estipulando um patamar mínimo de preservação de direitos e valores a serem preservados. Os direitos humanos são direitos universais, à medida em que a condição de pessoa é requisito único para o reconhecimento da titularidade desses direitos.⁵⁹

Criada a conscientização sobre a necessidade de proteção dos direitos humanos dos refugiados, no final da década de 1950, o problema dessas pessoas estava instalado nos países não industrializados, o que ensejou a necessidade construção de políticas internacionais de proteção mais robustas.

As Nações Unidas, em 14 de dezembro de 1950, ainda sob o impacto e consequências da guerra, publicaram o Estatuto do ACNUR que estabeleceu suas competências e instruiu plenipotenciários de 26 países a se reunirem, em Genebra, para acordarem sobre a confecção do que seria a Convenção sobre o Estatuto dos refugiados cuja finalização ocorreu em julho de 1951.

Houve a mobilização da Comunidade Internacional para que, em 1950, fosse criada uma Agência das Nações Unidas especializada na proteção das pessoas refugiadas: o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Criou-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), no ano de 1951, cujo mandato se focava na proteção internacional das pessoas refugiadas e na busca por soluções duráveis, buscando a cooperação entre Estados e organizações voluntárias. É a criação de um novo sistema de proteção internacional. O plano inicial era que o instituto funcionasse por apenas três anos, mas, em 1953, a ONU decidiu prolongar o mandato do ACNUR a cada cinco anos, até que se tornou uma organização definitiva.

Para Moreira e Rocha⁶⁰, a criação do ACNUR gerou uma discussão entre os países que compunham a ONU sobre o mandato dessa organização. Os EUA defendiam uma organização temporária que não pudesse receber contribuições, não

⁵⁹ PIOVESAN, F. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 16, 2010, p. 64 – 81.

⁶⁰ MOREIRA; ROCHA, 2010, p.18.

precisasse de arrecadações em dinheiro e que não exigisse financiamento, além do fato de que os estadunidenses não tinham interesse em distinguir pessoas refugiadas dos indivíduos que fugiam do leste europeu por razões econômicas.

A Europa Ocidental defendia exatamente o contrário: uma agência forte e independente, capaz de angariar fundos para seu financiamento. A Ex-URSS, hoje denominada Rússia, como não tinha nenhum interesse em colocar o tema dos refugiados na agenda internacional, já que a maioria das pessoas refugiadas nesse momento fugia dos países socialistas, empenhou-se em sabotar as negociações⁶¹.

Para Hyndman⁶², o ACNUR se caracterizaria, mesmo sem admitir, como: “uma organização altamente politizada que tem de lidar com as implicações decorrentes do humanitarismo que constitui um processo politizado que balanceia as necessidades dos refugiados e de outros deslocados com os interesses dos Estados”.

Já Loescher⁶³ entende da seguinte forma: o ACNUR é um ator político, moldado pelos interesses dos países ricos, uma vez que depende de contribuições financeiras e doações para concretizar seu mandato. E, ainda que atue em favor de demandas humanitárias, a dimensão política tem forte influência na sua atuação.

O viés humanitário da organização se apresenta porque a causa se refere aos seres humanos que necessitam com urgência de proteção, pois têm seus direitos mais fundamentais violados e/ou ameaçados e o viés político se demonstra porque depende de decisões políticas e de cooperação dos Estados e das instituições para alcançar determinados interesses. Elas apontam, como fundamento do caráter político, que os Estados Unidos sozinhos encabeçam a lista de maiores doadores do ACNUR, com contribuição bastante superior à do segundo colocado que é a União Europeia.^{64, 65}

⁶¹ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **A situação dos refugiados no mundo**: 50 anos de ação humanitária. New York: Oxford University Press, 2000. n.p.

⁶² HYNDMAN, J. **Managing displacement**: refugees and the politics of humanitarianism. Minneapolis: University of Minnesota, 2000, p. 3-29.

⁶³ LOESCHER, G. The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy. **International Migration Review**, v. 35, n. 1, 2001, p. 33-56.

⁶⁴ Os maiores contribuintes são: Estados Unidos, Comissão Europeia e Japão. Salienta-se que apenas 2% de seu orçamento é repassado pela ONU, o restante dos recursos financeiros é obtido por meio de contribuições voluntárias, o que gera limitações política em relação aos países doadores e comprometendo a autonomia da instituição, como já explicitado. A atuação do ACNUR se expandiu tanto nas últimas décadas que, após a Guerra Fria, possuía presença em mais de 100 países, contando com cerca de 5.000 funcionários, parcerias com mais de 500 ONGs e um orçamento de mais de 1 bilhão de dólares (ACNUR, 2000).

⁶⁵ MOREIRA; ROCHA, 2010, p. 20-21.

Os autores continuam afirmando que a organização, na prática, demonstra que não há separação entre atividade política e humanitária, principalmente nos anos da Guerra Fria e que, de fato, as dimensões humanitária e política estão entrelaçadas e as questões envolvidas se mostram indissociáveis.⁶⁶

Hathaway⁶⁷, ratificando essa ideia, entende que o ACNUR se tornou dependente das contribuições financeiras e doações dos países desenvolvidos para garantir seu financiamento e, assim, estaria limitada politicamente.

O ACNUR, portanto, ao contrário do que pretende, caracteriza-se, como uma organização humanitária e politizada, que tem de administrar e conduzir com ponderação e responsabilidade as implicações decorrentes dessa dupla dimensão. Hyndman⁶⁸ prevê que não existem soluções humanitárias livres dos aspectos políticos que sejam consigam encarregar-se dos deslocamentos humanos, sendo o humanitarismo um processo ancorado no viés político que coloca em xeque as necessidades dos refugiados e de outros deslocados e os interesses dos países.

Desse modo, surgem especulações a respeito do nível de atuação do ACNUR em relação aos seus doadores. Para Khan⁶⁹, o papel do ACNUR não é bem definido e se mostra ambíguo, já que, ao mesmo tempo, ela reúne os Estados no intuito de proteger as pessoas refugiadas e é usada por eles para perseguir seus próprios interesses para continuar existindo.

Vale ressaltar, no entanto, que o papel do ACNUR é de fiscalização e que não existe nenhum organismo supranacional capaz de punir os Estados que infringam a lei. Além disso, os valores relativos à soberania dos Estados determinam que nenhum país é obrigado a acolher os refugiados. É apenas proibido mandar as pessoas refugiadas de volta aos países acusados de perseguição, de acordo com o princípio de *non-refoulement*, que será melhor estudado adiante.⁷⁰

O contexto político em que surge o ACNUR⁷¹ necessitava de uma definição do que se entenderia como pessoa refugiada, pois não poderia abarcar em seu mandato

⁶⁶ MOREIRA; ROCHA, 2010, p. 21.

⁶⁷ HATHAWAY, J. C. Reconceiving refugee law as human rights protection. In: MAHONEY, K.; MAHONEY, P. (eds.). **Human rights in the twenty-first century: a global challenge**. Dordrecht: Kluwer Academic, 1993a, p. 350.

⁶⁸ HYNDMAN, 2000, p. 4-5.

⁶⁹ KHAN, S. A. **Refugees: the dynamics of displacement**. London: London Zed, 1986. p. 16-19.

⁷⁰ REIS, R. R. **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec, 2007, p.150.

⁷¹ A resolução 319 A (IV), de 3 de dezembro de 1949, da assembleia Geral da ONU criou o ACNUR e seu estatuto está anexado à resolução 428 (V) da assembleia Geral da ONU, de 14 de dezembro de 1950, com entrada em vigor, em 1º de janeiro de 1951.

todas as pessoas do mundo que precisavam de proteção. Delimitou-se, pois, o significado do termo e as hipóteses estritas de concessão de refúgio, por meio de uma Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados que foi concluída, em 28 de julho de 1951, na cidade de Genebra, e acrescida pelo Protocolo Adicional de Nova Iorque, de 31 de janeiro de 1967.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, foi promulgada e, de forma inovadora, fixou os critérios a serem considerados para a concessão do estatuto do refugiado a determinada pessoa, bem como a definição de refugiado aplicável a todos os instrumentos internacionais já existentes, fornecendo a mais compreensível codificação de direitos inerentes ao refúgio no âmbito internacional.

Essa norma onusiana foi adotada com o intuito de resolver a situação das pessoas refugiadas na Europa, após a Segunda Guerra Mundial. Esse tratado global define quem pode ser considerado como uma pessoa refugiada e esclarece os direitos e os deveres entre esses indivíduos e os países que os acolhem.

O documento, que há mais de 70 anos está em vigor, estabeleceu a “definição clássica” de quem pode ser considerada uma pessoa refugiada, confirmando sua relevância em um contexto global, no qual 82,4 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar até o final de 2020, seguindo uma onda de crescimento mundial por nove anos consecutivos.⁷²

A Convenção se consolida como principal instrumento internacional relativo aos refugiados e fornece a mais abrangente codificação dos direitos das pessoas refugiadas, em nível internacional, estabelecendo padrões básicos para o tratamento desses indivíduos sem, no entanto, impor limites, nem regramento mínimo para que os Estados possam desenvolver esse tratamento.⁷³

Loescher⁷⁴ afirma que, com todas as dificuldades, o sistema internacional para pessoas refugiadas, da maneira como está estruturado e pelo fato de inexistir uma autoridade supranacional, permite que as normas de direito internacional sejam interpretadas pelos Estados conforme seus próprios interesses.

⁷² ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Global trends: forced displacement in 2019. **Flagship Reports**, 2020b, n. p.

⁷³ JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, 2007, p. 275-294.

⁷⁴ LOESCHER, G. Refugees: a global human rights and security crisis. In: DUNNE, T.; WHEELER, N. (eds.). **Human rights in global politics**. Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 33.

Ao passo que antigos instrumentos legais internacionais somente eram aplicados a determinados grupos de pessoas, a definição do termo “refugiado”, no Artigo 1º do instrumento internacional, foi elaborada de forma a elencar as hipóteses em que se consideraria o indivíduo como refugiado. No entanto, a Convenção só abrangia os eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e limitados ao espaço geográfico do continente europeu. Essas duas restrições impostas corroboravam com a crença de que a problemática dos refugiados era temporária e restrita à região que gerou a guerra.⁷⁵

Assim, a definição de “clássica” do termo refugiado trazido pela norma de 1951 considerava-o como qualquer pessoa⁷⁶:

que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da 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.

Com o tempo e a emergência de novas situações ensejadoras de conflitos e perseguições, tornou-se crescente a necessidade de providências que colocassem os novos fluxos de pessoas refugiadas sob a proteção do instrumento normativo internacional e, para isso, era necessário que se alargasse a definição de refugiado retirando a limitação temporal e geográfica, estrategicamente, colocadas por interesses políticos dos países ocidentais.⁷⁷

No contexto do pós-guerra, o acolhimento de pessoas refugiadas tinha também uma conotação política no sentido de atender a determinados interesses, tanto econômicos, quanto ideológicos, estratégicos e culturais emanados dos países ocidentais.

Explica-se: em primeiro lugar, a Europa necessitava de mão-de-obra barata e abundante porque atravessava um período de reconstrução, então era-lhe interessante o acolhimento dessas pessoas. Em segundo, havia a necessidade de desacreditar o bloco soviético e afastar os ideais que o sustentavam, denunciando-se a fuga de pessoas de países, cujos regimes eram socialistas. E, em terceiro, do ponto

⁷⁵ MOREIRA; ROCHA, 2010, p. 22-23.

⁷⁶ CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. 1951.

⁷⁷ HATHAWAY, 1993a, p. 350.

de vista cultural, a identidade entre refugiados europeus e sociedades acolhedoras trazia a opinião pública ao lado da recepção às pessoas refugiadas. Essas motivações, dentre outras, comprometeram grande parte dos países ocidentais com o sistema internacional para pessoas refugiadas delineado pela ONU.⁷⁸

Assim, o Protocolo Adicional relativo ao Estatuto dos Refugiados foi submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas e, em 16 de dezembro de 1966, essa mesma Assembleia solicitou ao Secretário-geral que submetesse o normativo ao crivo dos países para que os mesmos o ratificassem.

Em 31 de janeiro de 1967, o Protocolo foi assinado e entrou em vigor, em 4 de outubro do mesmo ano, excluindo as limitações temporais e geográficas da Convenção de 1951, tornando maior seu alcance, uma vez que não se aplicaria apenas ao continente europeu, mas sim ao mundo todo. Embora relacionados ao mesmo assunto, o Protocolo Adicional se constitui em um instrumento normativo independente cuja ratificação não é restrita aos países signatários da normativa da ONU de 1951.⁷⁹

A finalidade do Protocolo Adicional de 1967 seria afastar os problemas gerados pelas restrições temporais e geográficas impostas pela Convenção de 1951, pondo fim à cláusula temporal e exigindo que os Estados não adotassem mais os limites territoriais para aderir ao Protocolo, ou seja, ampliou-se o âmbito de proteção para os eventos ocorridos além da data imposta pela Convenção e abrangendo todas as pessoas dos continentes que não o europeu.⁸⁰

Vale salientar que, na década de 1960, mais uma vez, os países do bloco ocidental e do bloco soviético buscaram influenciar os novos Estados recém-constituídos do processo de descolonização na África e na Ásia, o auxílio às pessoas refugiadas novamente se mostrava necessário. A ONU, representada pelo ACNUR, novamente se esforçou para adaptar o sistema, passando a atuar em outros continentes, diferentemente do europeu, e nos países em desenvolvimento.

Portanto, pode-se afirmar que o fator que ensejou a elaboração do Protocolo Adicional de 1967 foi a desproteção às pessoas advindas dos novos fluxos migratórios provenientes da descolonização nos continentes asiático e africano, corroborando com o entendimento de que os movimentos migratórios não seriam transitórios, nem

⁷⁸ MOREIRA; ROCHA, 2010, p. 23.

⁷⁹ ACNUR, 2000, n.p.

⁸⁰ Ibid.

se restringiriam a um continente, evidenciando a inadequação dos limites temporais e geográficos da Convenção da ONU de 1951. As pessoas refugiadas nos continentes asiáticos e africanos não estariam dentro da definição “clássica” de refugiado, portanto, sem a devida proteção.⁸¹

Após a ratificação do Protocolo, os Estados aplicaram as determinações da Convenção Onusiana para todas as pessoas que se enquadravam na definição de refugiado imposta pela norma, sem limitações de datas e de espaço geográfico. Ao ratificar a Convenção e/ou o Protocolo, os países signatários aceitaram cooperar com o ACNUR facilitando a sua função específica de supervisionar a aplicação desses instrumentos.^{82, 83}

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, definiram quem seria considerada pessoa refugiada e o tipo de proteção, assistência e direitos sociais que ela teria direito a receber. Constituem um componente crucial do sistema internacional de proteção aos direitos humanos dos refugiados e permanecem tão relevante quanto quando foram redigidos e acordados. Esses instrumentos foram considerados uma revolução no direito internacional.⁸⁴

Estes documentos ainda continuam sendo o suporte legal basilar de proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas que inspiraram vários tratados e leis regionais, como a Convenção para Refugiados na África (1969), a Declaração de Cartagena, na América Latina (1984) e o Sistema Europeu Comum de Refúgio da União Europeia. No entanto, é necessário manter uma visão crítica sobre a efetividade desse sistema.⁸⁵

Grandi⁸⁶ afirma que: “a Convenção continua a proteger os direitos das pessoas refugiadas do mundo. No marco dos setenta anos de sua elaboração, é crucial que a comunidade internacional defenda seus princípios.”

O autor expressou, ainda, a preocupação com as tentativas recentes de alguns países do mundo de ignorar ou tentar flexibilizar os princípios elencados na

⁸¹ LOESCHER, 1999, p. 33.

⁸² ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Convenção de 1951 sobre refugiados: 70 anos de proteção que salvam vidas de pessoas forçadas a se deslocar. **ACNUR Brasil**, 2021, p. 237.

⁸³ Nos anexos dessa tese, encontra-se uma tabela com os países do mundo que são membros da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967, com respectivas datas.

⁸⁴ REIS, 2007, p. 150.

⁸⁵ HOLLIFIELD, J. Migration and the "new" international order: the missing regime. *In*: GHOSH, B. (ed.). **Managing migration: time for a new international regime?** New York: Oxford University, 2000.n.p.

⁸⁶ GRANDI, F. 70 anos da Convenção de 1951 sobre Refugiados. **ACNUR**, 28 julho 2021, p. 184.

Convenção, como por exemplo: o da não discriminação, *non-refoulement*, dignidade da pessoa humana. As atitudes vão desde expulsões e negativas de entrada de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, em fronteiras terrestres e marítimas, até mesmo transferências forçadas para outros Estados, com o intuito de processar os pedidos de refúgio sem a garantia da devida proteção aos direitos humanos.⁸⁷

Na Convenção de 1951, criou-se a primeira definição do termo refugiado. Desde então, outras declarações e estatutos surgiram sobre o tema. Em 2016, foi assinada, por todos os 193 países-membros da ONU, a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes com o objetivo de maior cooperação entre os Estados, diante das responsabilidades e dos encargos em relação ao movimento constante de pessoas se deslocando forçadamente.⁸⁸

Paula e Alkmim⁸⁹ continuam explicando que a providência mais específica da Declaração de Nova York foi a formação de dois pactos globais: o Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular e o Pacto Global sobre Refugiados. Este último, pertinente a esta tese, consiste em um programa de ação, adotado na Declaração de Nova Iorque, de 2016, cujo intuito seria implementar e fortalecer as respostas à questão do refúgio, por meio de quatro objetivos: i) aumentar a autossuficiência das pessoas refugiadas; ii) diminuir a pressão sobre países receptores; iii) expandir o acesso a soluções em países terceiros e iv) apoiar países de origem para o retorno seguro e digno.

Esses objetivos estão atrelados ao parágrafo 4º da Agenda 2030 que acrescentou Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que assegura que: “ninguém será deixado para trás e que as metas serão cumpridas para todas as nações, povos e segmentos da sociedade”. O ACNUR, juntamente com outras agências humanitárias, compromete-se a buscar a paz e a segurança, tendo em vista o marco da comunidade internacional baseado na visão universal integrada, transformadora e fundamentada nos direitos humanos para o desenvolvimento sustentável, já que os ODS não podem ser alcançados sem considerar os direitos e necessidades da população refugiada, dos deslocados internos e dos apátridas.⁹⁰

⁸⁷ GRANDI, 2021, p. 184.

⁸⁸ PAULA, C.; ALCKMIM, P. A declaração de Nova York para refugiados e migrantes. **Revista de Relações Exteriores**, Paulínia, 3 outubro 2021.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ ACNURBR. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. 2021, n. p.

A reafirmação, pela Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016, em seu parágrafo 65, que a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, são o alicerce do regime de proteção internacional para pessoas refugiadas, denota o quanto é urgente que os Estados solucionem a questão do refúgio.⁹¹

Tanto a Convenção da ONU de 1951 quanto a recente Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (2016) exigem cooperação internacional para encontrar possíveis soluções para pessoas refugiadas e reconhecem que uma resposta sustentável para as situações dessas pessoas não pode ser alcançada sem a colaboração e o apoio internacionais e apresentam o princípio do *non refoulement* (não-devolução) como suporte para a proteção aos direitos humanos.

Estabelecem que esse princípio assegura que a nenhum país é dado o direito de devolver uma pessoa refugiada ao território no qual ela esteja sendo perseguida ou esteja sofrendo o temor de perseguição, sendo o simples risco ou temor de perseguição ou tortura já suficiente para a aplicação de tal princípio (artigo 53).⁹²

Solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas não podem ser retornadas a seu país de origem, ou a nenhum país ou território, em que sua vida e integridade física corra risco, possuindo, ao menos, os mesmos direitos e a mesma assistência básica fornecidas aos estrangeiros que residam no país de acolhida.⁹³

Segundo Luiz Filho⁹⁴, o *princípio do non refoulement* é um princípio de direito internacional dos refugiados, já considerado norma de direito internacional, pelo qual não se pode encaminhar o solicitante de refúgio a um país onde o mesmo possa sofrer (ou já sofreu) perseguição que ameace ou viole seus direitos fundamentais.

A própria Convenção, no entanto, em seu art. 32, traz uma exceção a esse princípio quando determina que um Estado não poderá expulsar um indivíduo em condição de refúgio em seu território, a não ser que represente risco à segurança nacional e à ordem pública do país que o acolheu.

⁹¹ RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A.; ALMEIDA, G. A. (org). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados — (1951-2021):** perspectivas de futuro. Brasília: ACNURBR, 2021. p. 156.

⁹² ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Convenção de 1951. **ACNUR Brasil**, 2005a, n.p.

⁹³ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Brasília: ACNUR, 2018a, n. p.

⁹⁴ LUIZ FILHO, J. F. S. Os refugiados sob a jurisdição brasileira: breves observações sobre seus direitos. 2017. In: JUBILUT, L.; GODOY, G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 173-189.

Goodwin-Gill⁹⁵ afirma que, em sentido amplo, nenhum refugiado deverá ser enviado de volta para qualquer país onde possa encarar perseguição ou tortura, ou mesmo o risco de tal fato acontecer. No entanto, esse princípio não é absoluto e o autor exemplifica que, por questões de segurança nacional e ordem pública, tem-se reconhecido justificativas para derrogação e mitigação desse princípio.

Observa-se que tal exceção também é aplicada, atualmente, quando se apresenta o princípio do *non refoulement*, enfatizando que sua aplicação tem sido restringida, tendo em vista a edição de leis antiterror.

Importante ressaltar que há Estados que não autorizam a entrada nem concedem refúgio àqueles imigrantes que chegam de forma irregular às suas fronteiras, como é o caso da Austrália que mantém centros de detenção com o intuito de proibir deslocados de entrarem em seu território. Esquecem que, muitas vezes, essas pessoas estão temendo pela própria vida e sofrendo perseguições, sem alternativas para sobreviverem.⁹⁶

Marinucci⁹⁷ acrescenta que o aumento de fluxos migratórios, em nível internacional, tem colocado a questão dos deslocamentos na pauta política em muitos países do mundo, e que a globalização da violência bélica alimenta a suspeita que recaí sobre qualquer imigrante, inclusive entre os que fogem de guerras, de tráfico de pessoas e de graves e generalizadas violações de direitos humanos com o intuito de criminalizar o ato de migrar.

Em relação à essa atitude dos Estados criminalizarem os imigrantes que chegam de forma irregular às fronteiras, o art. 31, § 1º da Convenção de 1951, aduz que as pessoas refugiadas que entrarem ilegalmente no país não sofrerão sanções penais, desde que cheguem diretamente do território no qual sua vida ou liberdade esteja sendo ameaçada e se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para sua entrada ou permanência irregular.

Não é, pois, permitido ao Estado “devolver” o imigrante ao seu país de origem em respeito ao princípio do *non refoulement* e à dignidade da pessoa humana.

⁹⁵ GOODWIN-GILL, G. **The refugee in international law**. New York: Oxford University Press, 1998, p. 275.

⁹⁶ RAMOS, A. C. Novas tendências do direito dos Refugiados no Brasil. In: JUBILUT, L; GODOY, G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 273-303.

⁹⁷ MARINUCCI, R. Criminalização das migrações e dos migrantes. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, 2015, p. 7-10.

Os principais instrumentos de proteção internacional ao refugiado consagram esse princípio, como é o caso da Declaração de Cartagena de 1984 sobre refugiados,⁹⁸ adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Reiterando a importância e a significação, além de tratar o princípio do *non refoulement* como um princípio de *jus cogens*^{99,100}, ou seja, uma norma imperativa de direito internacional, não podendo ser contrariado por norma interna, vinculando Estados, no intuito de preservação e proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas.

Em nome do princípio da dignidade da pessoa humana é necessário dar maior ênfase ao aspecto imperativo do princípio do *non-refoulement* ao invés de se utilizar da exceção à regra para ampliar a possibilidade de expulsão e/ou devolução como penalidade extrema, cuja justificativa seria o terrorismo.

A situação das pessoas refugiadas não é uma questão temporária, nem resultante unicamente de crises humanitárias, necessitando de medidas duradouras de proteção, repatriação ao país de origem (se for o caso), reassentamento em país terceiro e inserção/integração social no local de acolhimento, como soluções duráveis para uma questão tão antiga.

Essas soluções somente serão possíveis caso o refugiado esteja efetivamente protegido pela Convenção da ONU de 1951 e todos os princípios trazidos por ela, da obtenção do *status* de pessoa refugiada para que tenha segurança e certeza do seu bem-estar, além da aceitação de sua presença na comunidade do acolhimento. Daí a razão da necessidade de ampliação das hipóteses de refúgio na norma para que se abarque o maior número de vulneráveis possíveis.

Khan¹⁰¹, no entanto, aponta que as crises econômicas aliadas a uma forte recessão nos países do mundo se refletem, em particular, no acolhimento às pessoas

⁹⁸ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena de 1984**. [Brasília]: ACNUR, 2005b, n. p.

⁹⁹ *Jus cogens* é conceituado pela Convenção de Viena sobre o direito dos Tratados (1969), art 53, como sendo uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de direito Internacional geral de mesma natureza.

¹⁰⁰ BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Planalto, 2009, n.p.

¹⁰¹ KHAN, 1986, p. 16.

refugiadas, sendo os princípios e as normas de proteção da Convenção de 1951 colocados em xeque.

Os Estados da Europa ocidental passaram a ver as pessoas refugiadas como uma responsabilidade econômica e social pesada para os países de acolhimento. Aliado a esse fato, estava o crescente embate cultural e intolerância entre a massa de refugiados latinos, asiáticos e africanos e as sociedades que os acolheram. O acolhimento era interessante para suprir o mercado de trabalho e, enquanto as pessoas refugiadas eram culturalmente semelhantes, os resultados das concessões de refúgio eram positivos. Essa conjuntura ideológica e estratégica política se modificou nos anos seguintes.¹⁰²

Em dezembro de 2018, no entanto, os princípios da Convenção foram reafirmados, no momento da realização do Pacto Global sobre Refugiados, que consistiu em um projeto que buscou dividir responsabilidades de forma mais equânime e efetiva, mostrando-se como uma oportunidade de colaboração, que visava fortalecer a resposta internacional aos grandes movimentos de deslocados e pessoas refugiadas e às situações prolongadas de crise humanitárias no mundo.¹⁰³

Os objetivos pretendidos com a confecção do Pacto Global seriam, dentre outros, diminuir as tensões nos países de acolhimento, aumentar o acesso a soluções de países terceiros, ampliar a autossuficiência das pessoas refugiadas, além de assistir aos países de origem para o retorno desses indivíduos com segurança e dignidade, reconhecendo que soluções satisfatórias para a situação do refúgio somente podem ser alcançadas com a cooperação internacional.¹⁰⁴

Consoante o relatório “Tendências Globais”, 2021, com informações estatísticas realizado anualmente pelo¹⁰⁵ ACNUR, demonstrou-se que o quantitativo de indivíduos deslocados por guerras, violências, perseguições e abusos de direitos humanos atingiu o patamar de 89,3 milhões, verificando-se um crescimento de 8% em relação ao ano anterior e duas vezes mais do que há 10 anos.

Na atualidade, observa-se fenômeno semelhante que está causando outra onda veloz e de grandes proporções: o deslocamento forçado de pessoas por causa da invasão da Ucrânia pela Rússia, além de outras emergências humanitárias, na

¹⁰² KHAN, 1986, p. 16.

¹⁰³ ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração de Nova York**. 2016, n.p.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Número de pessoas forçadas a se deslocar ultrapassa 100 milhões pela primeira vez. **ACNUR Brasil**, 2022c, n.p.

África e no Afeganistão, que estão elevando o número de deslocados para a marca de 100 milhões de pessoas.¹⁰⁶

As perseguições, antes do segundo grande conflito mundial, tinham relação, na maioria das vezes, com a religião. Depois, os motivos considerados perigosos se tornaram multifacetados, as opiniões políticas e o pertencimento a grupos étnicos também foram considerados ameaças, além de processos históricos e sociais. Um desses eventos marcantes foi a Segunda Guerra.¹⁰⁷

Mostra-se perceptível, portanto, a necessidade de revisão/atualização do sistema internacional e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas, em especial a Convenção da ONU de 1951, como se verá adiante, tendo em vista o aumento dos incidentes de violações graves de direitos humanos no mundo, motivados por conflitos violentos, desastres ambientais, perseguições religiosas, dentre outros.

Para além da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, foi criado um conjunto de acordos, convenções e outros instrumentos relativos aos refugiados nos âmbitos regionais da América Latina e África, que constituíram um avanço importante no direito dos refugiados e a prova de que as regras e as práticas em matéria de refúgio são atemporais e se desenvolvem ao longo dos séculos nas mais variadas culturas.

Desse modo, observa-se que a conquista dos direitos humanos das pessoas refugiadas, por meio de um sistema internacional, é um fenômeno recente e somente ocorreu a partir da segunda metade do século XX, em consequência da Segunda Guerra Mundial, quando se deixou de utilizar medidas *ad hoc* para solucionar questões específicas e houve tentativas de institucionalização da proteção aos direitos humanos no marco de um sistema internacional. Sendo, na atualidade, necessário rever e atualizar esse sistema, como será demonstrado ao longo desse trabalho.

¹⁰⁶ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **África**. ACNURBR, 2022d.n.p.

¹⁰⁷ GADDIS, 1986, p. 100.

2.2 DEFINIÇÃO DE PESSOA REFUGIADA NA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1951

Como visto em linhas anteriores, além das mudanças ocorridas no fim da Segunda Guerra, o encerramento da Guerra Fria também influenciou a problemática das pessoas refugiadas. Até certo ponto, perdeu-se a carga ideológica e política nos processos de deslocamentos humanos e a tendência de controle migratório cresceu, sobretudo entre os países ricos e desenvolvidos.

Na contemporaneidade, não apenas as guerras e outros conflitos armados originam o fenômeno do refúgio. Os motivos que ensejam o deslocamento das pessoas são resultantes de múltiplos fatores, como: globalização, violação de direitos, catástrofes ambientais, xenofobia, crises econômicas e violências de toda espécie. Assim, os fatores que determinam as migrações englobam mais de uma causa simultaneamente, seja ela de ordem política, econômica, social, cultural ou ambiental.¹⁰⁸

A migração internacional constitui um importante fator de modificação da sociedade, uma vez que mudanças sociais, econômicas e políticas que acontecessem dentro da sociedade são determinantes para que as pessoas migrem. Estas migrações produzem mudanças tanto no país de acolhimento quanto no país de origem.¹⁰⁹

No cenário atual, de mudanças rápidas e tecnologia avançada, à medida que conquistas importantes são alcançadas, os problemas sociais e as ameaças ambientais também crescem na mesma proporção. A relação entre alterações ambientais, transformações sociais, aumento da pobreza e migração é intrínseca e de solução muito complexa, uma vez que os impactos dessas mudanças atingem milhões de pessoas ao redor do mundo. Mais que um problema jurídico, a questão das pessoas refugiadas é um problema socioeconômico e político.¹¹⁰

O fenômeno migratório se caracteriza pelo movimento de pessoa ou de grupos de pessoas, seja ultrapassando a fronteira de um Estado, seja no interior de seu próprio território, abrangendo quaisquer movimentos da população, sejam quais forem

¹⁰⁸ KEANE, D. The environmental causes and consequences of migration: a search for the meaning of environmental refugees. **Georgetown International Environmental Law review**, v. 16, n. 1, 2004, p. 209.

¹⁰⁹ CASTLES, S. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios**: dos trabalhadores convidados às migrações globais. Lisboa: Fim de Século, 2005, p. 57.

¹¹⁰ PACÍFICO, 2008, p. 143.

suas extensões, causas e/ou composições, incluindo o deslocamento de pessoas refugiadas, migrantes econômicos, deslocados internos e pessoas que circulam com outros fins, inclusive o de reunificação familiar.¹¹¹

A definição de refugiado não surgiu de forma sistematizada, mas foi construída ao longo da história e dos inúmeros desafios de uma época. Vale ressaltar que nenhuma definição é absoluta, nem há certo e nem errado. O desafio é tão somente investigar as características envolvidas em sua construção. As designações representam construções que refletem um contexto cultural em determinado momento histórico.

Para alcançar o entendimento da definição de refugiado é necessário entendê-la sob uma perspectiva mais profunda que possibilite situar seu surgimento aos contextos histórico, político, econômico e social que influenciaram seu surgimento. É uma construção sociocultural de determinado período histórico.¹¹²

Inicia-se a definição com o estudo do termo migrante. Este indivíduo é conceituado como aquela pessoa que se transfere de seu lugar habitual para outro país, território ou região. O termo migração é usado para definir deslocamentos em geral, tanto de entrada quanto de saída de um país, região ou território, mesmo existindo termos específicos para a entrada de migrantes, qual seja: imigração, e, para a saída deles, emigração. É comum se denominar de migrações internas, quando se refere aos migrantes que se movem dentro do país e migrações internacionais, quando os migrantes ultrapassam a fronteira do Estado em que viviam.¹¹³

Importante destacar a diferença entre migrações forçadas e voluntárias, já que vários são os instrumentos normativos que baseiam sua proteção nesses conceitos. Migrantes voluntários são aqueles que se deslocam em razão de trabalho, casamento, estudos etc. e involuntários, ou forçados, são aqueles que migram por motivo graves como conflitos armados, desastres ambientais ou violações de direitos, não tendo outra forma de enfrentar o problema a não ser migrar para continuar vivendo.¹¹⁴

Esta distinção não é absoluta, todavia, faz-se necessária para que o instituto do refúgio não seja utilizado de forma indistinta. Distinguir os vários tipos de migrantes é um modo de efetivar a proteção aos direitos humanos dos que realmente foram

¹¹¹ OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Direito internacional da migração**: glossário sobre migração. Genebra: OIM, 2009, n.p.

¹¹² SOUSA, 2019, p. 30.

¹¹³ IMDH, 2014, n. p.

¹¹⁴ CASTLES, S. The International politics of forced migration. **Development**, v. 46, 2003, p. 11-20.

obrigados a fugir, ou seja, mantendo como excepcionalidade a concessão do *status* de pessoa refugiada para que o instituto não se fragilize ou perca a credibilidade.¹¹⁵

O migrante voluntário, portanto, seria aquele que deixou livremente seu ambiente de origem ou lugar habitual, por algum motivo. Nesse caso, esse indivíduo dispõe de certa margem volitiva, pode optar entre migrar ou não, independentemente de fatores externos.¹¹⁶

Já o caso dos migrantes forçados, estes são os que se deslocam, dentro de seu próprio Estado ou para um país que não é o de sua nacionalidade ou residência, por causas alheias a sua vontade, sejam elas de cunho econômico, político, social, provenientes de desastres naturais ou mesmo buscam apenas a sobrevivência.¹¹⁷

De acordo com Marinucci e Milesi¹¹⁸ “as migrações são berços de inovações e transformações. Elas podem gerar solidariedade ou discriminação; encontros ou choques; acolhida ou exclusão; diálogo ou fundamentalismo”. Analisar o fenômeno migratório urge na medida em que pode resultar na vida ou morte de pessoas.

A diferenciação entre migrações voluntárias de migrações forçadas seria que naquela o indivíduo e seus familiares se deslocam para outro Estado em busca de melhores condições de vida. Nas migrações voluntárias, portanto, o ato de migrar é, teoricamente, uma decisão pessoal e livre da intervenção de um fator externo. Já no caso das migrações forçadas, o elemento vontade que enseja a transferência do indivíduo é inexistente ou minimizado, abrangendo situações de extrema vulnerabilidade.¹¹⁹

As condições, as intensidades e as configurações das migrações forçadas mudam conforme o espaço, a relação de gerenciamento das crises e os diferentes contextos políticos e socioeconômicos, além de ser fruto de um conjunto de tendências globais, como aumento da população, urbanização, mudanças climáticas, pobreza e repressão política. Assim, a migração forçada é sintoma de crises humanitárias e suas manifestações são complexas.¹²⁰

¹¹⁵ SOUZA, F. T. **A crise do refúgio e o refugiado como crise**. 2016. 204 p. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016, p. 173.

¹¹⁶ SCUDDER, T.; COLSON, E. From welfare to development: a conceptual framework for the analysis of dislocated people. In: HANSEN, A. (org.). **Involuntary y migration and resettlement**. Boulder: Westview Press, 1982, p. 267-287.

¹¹⁷ IMDH, 2014, n. p.

¹¹⁸ MARINUCCI, R.; MILESI, R. Migrações internacionais contemporâneas. **Instituto Migrações e Direitos Humanos**, 2005, p. 15.

¹¹⁹ JUBILUT; APOLINÁRIO, 2007, p. 153.

¹²⁰ ZETTER, R.; BOANO, C.; MORRIS, T. **Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative frameworks**. Oxford: Refugee Studies Centre, 2011, p. 1-67.

Essa classificação não é absoluta. Por vezes, os migrantes considerados voluntários se transformam em migrantes forçados e a distinção entre as categorias se torna muito difícil o que acaba por dificultar também a proteção, uma vez que os instrumentos normativos estipulam que determinadas ações protetivas só se aplicam a grupos específicos de migrantes.¹²¹

Castles¹²² completa afirmando ser necessário propiciar diferentes tipos de proteção específica as várias categorias de migrantes que existem, levando em conta a situação peculiar a que estão submetidos cada um desses grupos de pessoas e acrescenta: “[...] migrantes e refugiados são grupos distintos governados por estruturas jurídicas distintas. Apenas os refugiados têm direito à proteção internacional específica definida pelo Direito Internacional dos Refugiados”, isto é, aquela proteção definida pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967.

Para o autor, as migrações forçadas não devem ser entendidas como definições científicas rigorosas, mas sim como resultado de negociações e decisões políticas de Estados e Organizações Internacionais ao longo dos últimos anos. Ele destaca que, geralmente, classificam-se os migrantes econômicos sempre como migrantes voluntários, todavia, por vezes, migrantes considerados voluntários se transformam em forçados em determinadas situações e ilustra com o seguinte exemplo:

Uma situação que pode ser mencionada é quando o migrante, em um primeiro momento, desloca-se de seu país de origem em busca de oportunidade de emprego e melhorias econômicas e, quando chega no país de destino é impedido de retornar ou seu país de origem não aceita mais recebê-lo. De migrante voluntário passa para a categoria de migrante forçado.¹²³

Marinucci e Milesi¹²⁴ distinguem os conceitos da seguinte maneira: qualquer pessoa que muda de região ou país é migrante. Se, no entanto, o indivíduo se desloca de região ou país para escapar da pobreza e em busca de melhores condições de financeiras e de trabalho, é migrante econômico. E o refugiado seria qualquer pessoa que se desloca de região ou país para fugir de guerras, conflitos internos, perseguição

¹²¹ CASTLES, 2005, p. 11-12.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ MARINUCCI; MILES, 2005, p. 6-8.

e violação de direitos humanos, já o solicitante de refúgio é aquele que pediu proteção internacional e ainda está na espera de ser concedido ou não o *status* de refugiado.

A natureza mista dos fluxos migratórios mostra que tanto as migrações voluntárias quanto as migrações forçadas são muitas vezes parte do mesmo fenômeno. Portanto, movimentos migratórios podem incluir os migrantes que fogem de perseguição, conflito ou violência em seu país de origem, bem como aqueles que querem se reunir com membros da família e os que estão a procura de emprego, melhor qualidade de vida ou oportunidades de ensino.¹²⁵

A distinção entre os termos é muito importante do ponto de vista legal. Isso porque apenas as pessoas refugiadas se encontram abarcadas pela proteção do sistema internacional de direitos humanos encabeçado pela Convenção da ONU de 1951. Já quem deixa a pobreza em seu país para encontrar emprego em outra nação, os migrantes econômicos, não tem direito a requerer refúgio.

A reflexão sobre a falta de uma política migratória e de refúgio internacional consensualmente unificada, que efetive os direitos humanos das pessoas em situação de refúgio, é elemento chave para a construção de respostas duradouras para a temática.

Em relação ao refúgio e ao asilo, verifica-se que a noção de refúgio é diferente do asilo praticado na América Latina, muito embora a maior parte dos países europeus utilizem os termos asilo e refúgio como sinônimos.¹²⁶

Ambos são institutos relacionados à proteção da pessoa humana vítima de perseguições, independentemente, de sua nacionalidade, todavia, tem-se que asilo é um instituto que somente existe na América Latina, sendo reflexo das ditaduras vivenciadas por aqueles países.

Não há obrigatoriedade do Estado em conceder asilo porque é exercício do poder discricionário, não constitui direito subjetivo do estrangeiro. Já o refúgio, se o país for signatário da Convenção da ONU de 1951, é obrigado a receber o solicitante.¹²⁷

¹²⁵ SILVA, T. F. M. **Cooperação para integração dos refugiados colombianos no Chile: o caso dos Chilombianos**. 2014. 129 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2014, p. 57.

¹²⁶ BARRETO, 2006, p. 14.

¹²⁷ Ibid.

Barreto¹²⁸ afirma que o conceito jurídico de asilo na América Latina é originário do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu (1889) e denominado asilo político, o qual não é reconhecido como instituto de Direito Internacional, sendo um termo próprio e, amplamente, aplicado nos países latino-americanos devido à grande instabilidade política dessas nações e a necessidade de proteger as pessoas com ideologias distintas a determinado governo.

Pacífico¹²⁹ lista as diferenças entre os institutos do asilo e do refúgio, a saber: o asilo data da Grécia antiga, é um instituto jurídico regional, com alcance na América Latina, constitui-se como ato discricionário e político, não há limitações legais quanto à concessão e pode ser concedido ainda no Estado de origem do solicitante.

Já o refúgio, data do século XX, é instituto jurídico de caráter internacional e regulado por normas internacionais, o ACNUR supervisiona sua concessão, impondo regras como cláusulas de cessação, perda ou exclusão da condição jurídica de pessoa refugiada, medida essencialmente humanitária, tendo em vista perseguições, ou temor de perseguições, por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, somente pode ser concedido para quem já ultrapassou as fronteiras de seu Estado de origem e gera responsabilidade de proteção pelo Estado acolhedor.

Soares¹³⁰ diferencia da seguinte forma: o instituto do asilo surge como um costume que se consagrou entre os países da América Latina devido às constantes revoluções e golpes de Estados característicos de toda uma época. Assim, o instituto do asilo é entendido como instituto jurídico regional, uma vez que é regulado por normas multilaterais especiais vigentes entre países latino-americanos apresentando-se, assim, como uma particularidade do Direito Internacional da América Latina.

O refúgio, por outro lado, é instituto jurídico internacional de alcance universal, regulado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, sendo a proteção do instituto realizada por órgãos internacionais e, no âmbito das Nações Unidas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) que se encarrega de sua aplicação.¹³¹

Para promover uma efetiva proteção às pessoas que se deslocam os termos são importantes. É necessário estabelecer uma terminologia mais clara, estipulando

¹²⁸ BARRETO, 2006, p. 14.

¹²⁹ PACÍFICO, 2008, p. 183.

¹³⁰ SOARES, G. F. S. **Curso de Direito Internacional Público**. vol. 1. São Paulo: Atlas, 2002, p. 38.

¹³¹ Ibid.

tipologias que determinem o tipo de deslocamento, se forçado ou voluntário, interno ou internacional, permanente ou temporário, tendo em vista que cada tipo específico de migrante demanda uma proteção de acordo com a situação peculiar em que se encontra.¹³²

No Direito Internacional, a inclusão de uma pessoa na definição de refugiado pode significar a salvação ou a condenação desse indivíduo.¹³³

Hathaway (1993b) subdivide a definição de refugiado a partir de perspectivas distintas, levando-se em consideração os contextos históricos diferenciados em que foi formulado e a evolução institucional e política de reconhecimento das organizações que compõem o sistema internacional no âmbito da ONU.

No aspecto jurídico, ele reconhece que o refúgio era reconhecido com base no pertencimento do indivíduo a determinado grupo; no contexto social, seria determinado grupo ao qual a assistência internacional estaria sendo prestada em decorrência de acontecimentos políticos e sociais; e, por fim, na seara individualista, caracterizada pela particularidade do caso do solicitante de refúgio.¹³⁴

Conrado¹³⁵ questiona a efetividade do sistema internacional de proteção aos direitos humanos dos refugiados pela Convenção da ONU de 1951, uma vez que seria muito difícil a comprovação da condição de refúgio e inserção da pessoa nas hipóteses estreitas de refúgio da norma onusiana. E conclui afirmando que: “os fatores políticos, normativos e institucionais estimularam um paradigma legal restritivo ao direito da pessoa ser reconhecida como refugiada”.

Demonstra, portanto, que as hipóteses limitadas de concessão de refúgio que a Convenção de 1951 elenca dificultam a inclusão de muitos vulneráveis como pessoas refugiadas.

O debate também se relaciona com o crescimento do número de imigrantes que entravam, irregularmente, nos países e eram acusados de solicitar refúgio na tentativa de permanecer no Estado de ingresso por mais tempo, mesmo não se

¹³² MENDONÇA, R. L. **Pessoa ambientalmente deslocada**: governança como uma ferramenta de gestão para proteção da nova categoria de migrante. 2012. 127 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012, p. 57.

¹³³ CHIMNI, B. S. Refugee and forced migrants at the cross roads. In: 11th BI-ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF FORCED MIGRATION, 2008, Cairo. **Palestra**. Cairo: Mimeografado, 2008, p. 64.

¹³⁴ HATHAWAY, J. C. The law of refugee status, Vancouver: Butterworths Canada Ltd., 1991. **American Journal of International Law**, v. 87, n. 2, 1993b, p. 348-351.

¹³⁵ CONRADO, R. Como o conceito de refugiado evoluiu ao longo da história. **Migramundo**, 20 junho 2021, n. p.

enquadrando nas hipóteses de refugiado estabelecidas na Convenção da ONU de 1951.¹³⁶

Desse modo, os países adotaram políticas mais restritivas para o reconhecimento da condição de refugiado, dificultando sobremaneira o acesso aos pedidos de concessão do *status* de refugiado, acrescentando diversos requisitos legais nos trâmites administrativos com o intuito de conter o aumento do número de entradas desses migrantes forçados.

Na tentativa de não apresentarem políticas discriminatórias em relação aos imigrantes, esses países estabeleciam novas categorias cuja proteção, com garantias menos abrangentes do que a Convenção de 1951, poderia ser concedida por determinado prazo e/ou para uma situação específica, como foi o caso das medidas aplicadas pelos países europeus para os refugiados gerados pela crise dos Bálcãs.¹³⁷

A importância de diferenciar termos como migrante e refugiado está, justamente, na maneira como os países irão recepcionar essas pessoas, uma vez que aos migrantes é dispensado o tratamento de acordo com a legislação interna do país acolhedor, enquanto que, para as pessoas enquadradas na categoria de refugiado, aplicam-se diretrizes de proteção definidas tanto em normas nacionais, como em instrumentos de direito internacional. Confundir esses termos têm consequências sérias na vida e para a segurança dessas pessoas.¹³⁸

Portanto, a necessidade da utilização dos termos corretos requer toda a atenção, uma vez que as definições devem se nortear pelo momento histórico e político porque passa o mundo, não podendo se restringirem a um parâmetro juridicamente muito fechado e por vezes intransponível.

Necessário, então, apresentar a definição jurídica de refugiado para, posteriormente, analisar as formas de proteção mais eficazes, levando-se em consideração o instituto do refúgio não como dispositivo isolado, mas sim como capaz de resultar em processos de governabilidade e mudanças de paradigmas.

Como dito, o termo refugiado é relativamente recente, uma vez que se deu apenas no século XX, após a Segunda Grande Guerra, devido aos fluxos migratórios

¹³⁶ CONRADO, 2021, n.p.

¹³⁷ MOREIRA; ROCHA, 2010, p. 23.

¹³⁸ EDWARDS, A. Refugee status determination in Africa. **African Journal of International & Comparative Law**, v. 14, 2006, p. 204-233.

e de refugiados que esse evento gerou, além de que se tratou da definição não mais de uma forma transitória, mas como uma questão permanente a se enfrentar.¹³⁹

Os conflitos armados, a violação de direitos, os desastres ambientais estão-se tornando cada dia mais complexos e constantes e essas novas dinâmicas da contemporaneidade tornam mais difíceis ainda aos solicitantes de refúgio se adequar aos termos restritos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

Como visto, o art. 1º, §1, da Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, elencam apenas cinco hipóteses de perseguição para o indivíduo ser considerado como “pessoa refugiada”, a saber: (...) aqueles que receando serem perseguidas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontrem fora do país de que tem a nacionalidade e não possam ou, em virtude daquele receio, não queiram 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 possam ou, em virtude do dito receio, a ele não queiram voltar serão consideradas refugiadas.

Importa mencionar que o Manual do ACNUR, sobre procedimentos e critérios para determinar a concessão de refúgio, não define todas as hipóteses de concessão de refúgio, todavia, recomenda a utilização de critérios objetivo e subjetivo na determinação, por exemplo, do “temor bem fundado”. O parágrafo 68 do Manual inclui, no termo “raça”, “todos os grupos étnicos”, além de “grupos sociais específicos de descendência comum”,¹⁴⁰ tais expressões serão detalhadas adiante, no capítulo 3.

O parágrafo 72, engloba na perseguição religiosa todas as suas formas: desde a proibição de ser membro de uma comunidade religiosa até mesmo a proibição de realizar trabalhos religiosos nas esferas pública ou privada.

Já no parágrafo 74, observa-se que o termo “nacionalidade” não deve ser entendido apenas como cidadania, devendo englobar, inclusive, perseguições contra minorias nacionais (étnicas ou linguísticas).

O parágrafo 77 leva em consideração que a perseguição em razão de pertencimento a grupo social pode facilmente ser confundida com a raça, religião ou nacionalidade. Por fim, o parágrafo 80 afirma que o solicitante de refúgio pode ter

¹³⁹ BARNETT, L. Global governance and the evolution of the international refugee regime. **International Journal of Refugee Law**, v. 14, n. 2, 2002, p. 238-262.

¹⁴⁰ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados. Brasília: ACNUR Brasil, 1979, n. p.

opinião política distinta, mas que, para solicitar refúgio, deve demonstrar que a perseguição é em razão dessa opinião.¹⁴¹

Ainda, a definição trazida pelo art. 1º da Convenção de 1951 estabelece a exclusão das pessoas que cometeram crimes contra a paz e a humanidade, de guerra, de direito comum fora do país de refúgio, antes de serem nele admitidos, e os que foram culpados por atos contrários aos fins e aos princípios da ONU.

Também estão fora dessa definição e, conseqüentemente, não podem se beneficiar da proteção que o instrumento normativo lhes confere, aqueles indivíduos que estão sob proteção ou assistência de outro órgão da ONU, que não o ACNUR.¹⁴²

Um exemplo marcante desse tipo de população, assistida por organismo diferente do ACNUR, são os Palestinos, excluídos da condição de refugiado adotada pela Convenção da ONU de 1951, em virtude da criação, também pela ONU, de um órgão específico para protegê-los chamado de UNRWA (*United Nations Relief and Work Agency*). Os refugiados palestinos são mais de cinco milhões que vivem, há décadas, em 58 campos de refugiados organizados pela UNRWA.¹⁴³

Vale ressaltar que, segundo Conrado¹⁴⁴, durante a Conferência, que estabeleceu a Convenção da ONU de 1951, o debate se concentrou entre duas visões distintas sobre o refúgio: a eurocêntrica, reconhecendo como pessoas refugiadas somente os europeus, e a universalista, que abrangia pessoas de todas as origens no conceito de refugiado. Uma nova definição de refugiado foi, então, elaborada, como já vista, englobando somente a pessoa estivesse inserida nas perseguições por motivo de raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas e se encontrasse fora do país de que tem a nacionalidade e não pudesse ou, em virtude daquele temor, não quisesse 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 quisesse regressar.

Assim, a Convenção considerava o refúgio um instituto com base em uma perspectiva individualista de busca por proteção motivada por um evento político ou

¹⁴¹ ACNUR, 1979, n. p.

¹⁴² ACNUR, 2005a, n. p.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ CONRADO, 2021, n. p.

social, independentemente, da definição de grupo, requerendo a análise, caso a caso, da experiência de perseguição do solicitante.

Com a Convenção de 1951 foram estabelecidos condições que definiram quem poderia ser caracterizado como refugiado, este deveria ser um indivíduo que mudou de seu Estado de origem devido a perseguição motivada por cinco razões: etnia, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou por opinião política; além da ausência de vontade ou incapacidade do país de origem oferecer proteção ou facilitar o seu retorno; e, falta de vontade ou impossibilidade do refugiado de retornar por causa desse temor de perseguição.

As proteções jurídicas, nacionais e internacionais, desses indivíduos enquadrados na definição “clássica”, são fornecidas pelo Direito Humanitário Internacional, pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e pelos Princípios Orientadores de Deslocamento Interno, além da proteção nacional concedida por cada país.¹⁴⁵

Segundo Martins¹⁴⁶, todavia, essa definição é, manifestamente, insuficiente e não consegue abranger a maior parte das pessoas que fogem de guerras, nem de condições econômicas miseráveis, uma vez que não fora criado para isso. Ela acrescenta, ainda, que os direitos das pessoas refugiadas devem-se fundamentar na igualdade e não-discriminação, a fim de garantir a dignidade da pessoa humana.

Desse modo, os instrumentos de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas devem ser confeccionados considerando as situações peculiares de cada tipo de migrante forçado que existe, principalmente, aqueles que não se enquadram nas hipóteses de concessão de refúgio da Convenção da ONU de 1951, como os deslocados ambientais, graves violações de direitos humanos, além daquelas pessoas vítimas de violência de gênero que constituem uma parcela significativa de indivíduos.

Em um primeiro momento, antes de advir a condição jurídica de refugiado, o *status* daquele que pede a proteção é de solicitante de refúgio. Zetter, Boano e Morris¹⁴⁷ completam afirmando que solicitante é a pessoa que pede às autoridades

¹⁴⁵ PACÍFICO, A. P. A.; GAUDENCIO, M. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. **Revista interdisciplinar de Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, 2014, p. 133-148.

¹⁴⁶ MARTINS, J. S. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 153.

¹⁴⁷ ZETTER; BOANO; MORRIS, 2011, p. 35.

do Estado o reconhecimento da condição jurídica de refugiado, mas que ainda não teve resposta ao seu pedido. Ele conceitua também o que se chama de “repatriados”, que seriam as pessoas refugiadas e os solicitantes de refúgio que retornam, voluntariamente, a seus países de origem.

Outra categoria de pessoas que gera bastante controvérsia é a dos deslocados internos que são pessoas que se movimentam dentro das fronteiras de seu próprio país, podendo as causas para tal serem as mesmas vislumbradas para os casos de refúgio. Esses deslocados continuam sob a proteção de seu Estado de origem, mesmo podendo ser o próprio país o causador da perseguição ou grave temor de perseguição.¹⁴⁸

Segundo a ACNUR¹⁴⁹, os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, que, a despeito de não terem ultrapassado a fronteira internacional de um Estado, se veem obrigadas ou forçadas a fugir de seus locais de origem devido a acontecimentos relacionados aos efeitos dos conflitos armados, situações de grave violência generalizada, violações dos direitos humanos e catástrofes ambientais.

Os deslocados internos são um grupo distinto das pessoas refugiadas. A grande diferença se estabelece, sem se olvidar dos problemas e das perseguições similares que os dois grupos enfrentam, no tratamento jurídico que lhes é dado. As pessoas refugiadas são protegidas por um sistema internacional e contam com ajuda humanitária de várias organizações mundiais e da agência da ONU específica para acolhê-los (ACNUR), enquanto os deslocados internos têm a proteção concedida pelo seu país de origem que, muitas vezes, é o agente responsável por essas mesmas perseguições e pelo desrespeito aos direitos humanos.¹⁵⁰

Jubilut¹⁵¹ diferencia os deslocados internos dos refugiados, afirmando que esse tipo de deslocado não cruza as fronteiras internacionais e as causas para sua proteção são mais abrangentes, como a possibilidade de catástrofes naturais, além de incluir os motivos de refúgio previstos em instrumentos regionais de proteção às pessoas refugiadas.

¹⁴⁸ ACNUR, 2009, n. p.

¹⁴⁹ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. África. **ACNUR Brasil**, 2016a, n. p.

¹⁵⁰ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Rumo a um pacto global sobre refugiados: fórum global sobre refugiados. **ACNUR Brasil**, 2018b, n. p.

¹⁵¹ JUBILUT, L. L. Os pactos internacionais de direitos humanos. In: ALMEIDA, G. A.; PERRONE-MOISES, C. (coords). **Direito Internacional dos direitos humanos**: instrumentos básicos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007b, p. 246.

Como exemplo regional, em 2009, foi criada a Convenção para a Proteção e Assistência dos Deslocados Internos na União Africana, a chamada Convenção de Kampala. Ela se constitui o primeiro instrumento de âmbito regional que regula a proteção e assistência aos deslocados internos. Essa Convenção, porém, não entrou em vigor e aguarda a ratificação dos Estados, enquanto os deslocados ficam desassistidos.

Deve-se considerar também a relação entre sociedade e natureza, como ponto de análise das vulnerabilidades e dos riscos que o ser humano sofre. A existência de “refugiados ambientais”¹⁵² também não é novidade na história da humanidade, uma vez que deslocamentos populacionais em virtude de condições ambientais adversas são frequentes. O que constitui novidade é a intensificação do fluxo de deslocados por motivos climáticos nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.¹⁵³

Claro¹⁵⁴ pontua, ainda, a diferenciação que se faz entre refugiado ambiental e deslocado interno: o refugiado, necessariamente, é um não nacional que se viu obrigado a migrar e o deslocado interno é, obrigatoriamente, um migrante interno que possui vínculo com o Estado em que se encontra. O refugiado ambiental, enquanto estrangeiro, enfrentará todos os obstáculos inerentes a esta condição, já que não há norma que englobe a motivação ambiental para ensejar o refúgio.

Além de conflitos armados e perseguições políticas, os problemas com catástrofes naturais, como: terremotos, *tsunamis*, inundações, secas, furacões e grandes mudanças climáticas, também têm como consequência o aumento dos fluxos de deslocados, sem garantias de proteção internacional, uma vez que as pessoas atingidas por estes acontecimentos não são reconhecidas como refugiadas “clássicas” e, portanto, não dispõem da proteção da Convenção de 1951.

É importante abordar também a definição de apátrida, mais uma categoria sob o mandato do ACNUR e, portanto, sob proteção da Convenção de 1951 trazida pela Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, que considera apátridas as pessoas que não têm nacionalidade reconhecida por nenhum país, segundo sua

¹⁵² A nomenclatura não é unanimidade na doutrina. Há autores que utilizam os termos: deslocados ambientais, migrantes climáticos, refugiados climáticos. Adotou-se a terminação “refugiado ambiental”, tendo em vista estar-se discutindo a classificação dos tipos de refugiados existentes.

¹⁵³ CLARO, C. A. B. **Refugiados ambientais**: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global. 2012. 114 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 57.

¹⁵⁴ Ibid.

legislação. Lembramos aqui o elemento comum entre apatridia e refúgio: o não pertencimento a uma comunidade política.¹⁵⁵

A apatridia pode ocorrer por diversos motivos, dentre eles: conflito de leis entre países, discriminação contra minorias na legislação nacional e falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente. Destaca-se que a Convenção da ONU de 1951 somente protege aqueles apátridas que também têm concedida a condição jurídica de refugiado, ou seja, preenchem as duas definições ao mesmo tempo.¹⁵⁶

As definições jurídicas são importantes para a confecção dos vários instrumentos normativos de proteção específica para cada espécie de migrante ou deslocado. No entanto, a comunidade internacional não tem conseguido resolver de forma duradoura essa questão, sendo necessária uma ampliação da definição e hipóteses em que um indivíduo pode ser considerado refugiado.

Por isso, a necessidade de se buscar soluções para a proteção internacional da pessoa humana deslocada forçadamente, não só pelos motivos elencados na norma onusiana que ensejam o refúgio, mas para os múltiplos fatores que desencadeiam o fenômeno das mobilidades humanas forçadas na atualidade.

O sistema internacional de proteção às pessoas refugiadas, consistente no conjunto de normas que salvaguardam os direitos humanos dos refugiados, enfrenta novos e antigos desafios, desde a época em que foi instituído, em paralelo com as questões que irrompem na atualidade.

O cenário mundial do início do século XXI se mostra distinto daquele de meados século XX, em que o contexto histórico propiciou a criação do sistema, cuja base legal gira em torno da Convenção de 1951. Este precisa encontrar uma maneira de se adaptar a uma nova ordem mundial na qual as fronteiras dos Estados são mais permeáveis, os direitos humanos violados e os desastres ambientais são frequentes e os novos desafios enfrentados pelos refugiados urgem respostas.

Desse modo, a definição do termo refugiado ou pessoa refugiada concebida no período do pós-guerra, em outro momento histórico e político, encontra-se desatualizada, tendo em vista os novos e complexos desafios a serem enfrentados no

¹⁵⁵ ALMEIDA, G. A.; RACHMAN, N. Pessoa em situação de refúgio e a concepção política de direitos humanos. *In*: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**. Brasília: ACNURBR, 2021, p. 245.

¹⁵⁶ ACNUR, 2000, n. p.

cenário global, havendo diversos pontos que necessitam ser reformulados e acrescentados no texto da lei.

Moreira e Rocha¹⁵⁷ afirma que um desses pontos se refere às definições de deslocado/refugiado ambiental e refugiado econômico, que, na teoria de Betts¹⁵⁸, denomina-se de migrante de sobrevivência ou *survival migrant*, que merece toda a dignidade, salvaguarda e proteção. Eles afirmam que: “[...] assim como em 1951, as questões humanitárias estão, inevitavelmente, permeadas por considerações políticas, o que não, necessariamente, é um empecilho para a reformulação do sistema”.

Independentemente das várias categorias em que se encontram os deslocados, estes se caracterizam como as pessoas vulneráveis e seu número significativo exige proteção, sendo fundamental repensar a forma como o sistema foi estruturado e se as soluções que ele disponibiliza ainda são efetivas.

A compreensão de que uma administração eficiente para a questão das pessoas refugiadas é fundamental para a estabilidade do mundo pode contribuir para fomentar o debate sobre uma atualização do sistema internacional para refugiados. A responsabilidade pela reformulação desse processo deve ser compartilhada entre os Estados, a “sociedade civil global” e o ACNUR.

Betts¹⁵⁹ traz importantes contribuições ao estudo da cooperação internacional, na medida em que desenvolveu a teoria da proteção por persuasão como solução, cruzando assuntos e atores internacionais na busca de respostas coletivas. Essa teoria implica que os Estados devem cooperar entre si para atingirem objetivos comuns, por meio de ações desenvolvidas e implementadas no sentido de fortalecer políticas públicas de proteção às pessoas.

Assim, os Estados devem buscar a cooperação internacional com a finalidade de juntos enfrentarem um dilema com o qual não poderiam lidar de forma individual e que afetava, sobremaneira, as relações com outros Estados e coloca em xeque a própria soberania. Essa cooperação se efetiva por meio do sistema internacional de proteção dos refugiados que abarque o maior número de pessoas possível.¹⁶⁰

¹⁵⁷ MOREIRA; ROCHA, 2010, p. 23-25.

¹⁵⁸ BETTS, A. **Survival migration**: failed governance and the crisis of displacement. Ithaca: Cornell University Press, 2013, p. 56.

¹⁵⁹ BETTS, A. **Forced migration and global politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009a. p. 11-12.

¹⁶⁰ SILVA, 2014, p. 57.

A cooperação internacional é uma importante ferramenta para desenvolver ações coordenadas entre os diversos atores globais e o ACNUR tem participação fundamental na esperada reformulação do sistema e na responsabilidade de rever seu desenho institucional, no sentido de transformar o mandato para o qual foi designado, atuando de forma mais efetiva, superando as dificuldades políticas e construindo o diálogo, entre os Estados, para alcançar o propósito humanitário de para o qual foi criado.

Assim, Stavropoulou¹⁶¹ pontua a necessidade de criação de planos de gestão com orçamentos significativos para atender a questão da proteção às pessoas refugiadas como um todo, ao invés de aguardar que os Estados membros assumam tal responsabilidade sozinhos e por conta própria. Acrescenta que não faz sentido harmonizar as leis, mas não os orçamentos, supondo que todos os países têm os mesmos recursos para acolher os solicitantes de refúgio, processar pedidos de refúgio, integrar refugiados e realizar o retorno daqueles a quem não é concedido o *status* de refugiado (tradução livre).

Betts¹⁶² explica que as condições que o ACNUR tem enfrentado para superar os desafios relacionados com a cooperação internacional são imensos. Razão pela qual, todos os anos, o ACNUR publica o Relatório de Tendências Globais, que expõe, em números, a questão das migrações humanas e as tendências globais de mobilidade humana forçada, na tentativa de sensibilizar com informações que amparem estratégias de políticas internacionais de proteção aos direitos humanos a serem estabelecidas pelos países do mundo.

O registro e a documentação nos países que recebem pessoas que fogem de conflitos, repressões política, guerras e perseguições de todos os tipos é de extrema valia para assegurar a proteção aos direitos humanos e evitar a vulnerabilidade dessas pessoas.

Segundo o Relatório do ACNUR¹⁶³, no final de 2020, quando completou seus 70 anos, atuando em 132 países, o número de pessoas forçadas a se deslocar no mundo chegou a marca de 82,4 milhões, incluindo 48 milhões de deslocados internos;

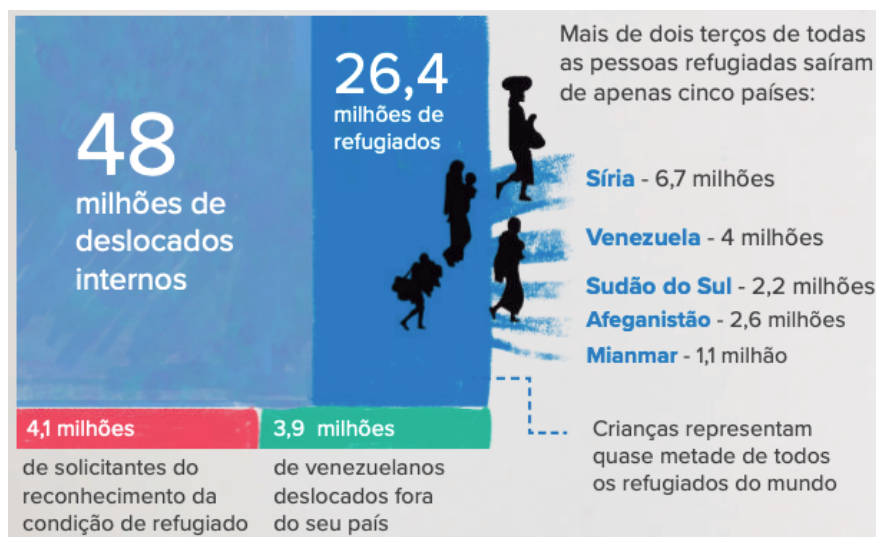
¹⁶¹ STAVROPOULOU, M. La protección para los refugiados en Europa: ¿es hora de una gran reforma? **Revista Migraciones Forzadas**, v. 51, p. 7-9, 2016.

¹⁶² BETTS, A. **Protection by persuasion**: international cooperation in the refugee regime. New York: Cornell University Press, 2009b, p. 34.

¹⁶³ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Relatório anual. [Brasília]: ACNUR, 2020c, n. p.

26,4 milhões de pessoas refugiadas; 4,1 milhões de solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado e 3,9 milhões de venezuelanos estão fora de seu país. Mais de dois terços de todas as pessoas refugiadas saíram apenas de cinco países: Síria, Venezuela, Sudão do Sul, Afeganistão e Mianmar, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Desafios em números



Fonte: Relatório Tendências Globais¹⁶⁴

Vale ressaltar que, no ano de 2020, a crise da Covid-19 agravou as já urgentes necessidades humanitárias das pessoas refugiadas. Perseguições, violência e conflitos se intensificaram e foram impulsionados pelos efeitos da nova Pandemia e o acesso aos procedimentos de concessão de refúgio foram bastante reduzidos, além de medidas de fechamento de fronteiras e cancelamento de voos que também ocorreram no período, tornando ainda mais difícil o acesso dessas pessoas ao benefício.¹⁶⁵

Ao final de 2021, de acordo com o Relatório Tendências Globais, publicado pelo ACNUR, em junho de 2022, demonstrou-se que o número de pessoas deslocadas por guerras, violência, perseguições e abusos de direitos humanos chegou a marca histórica de 89,3 milhões de indivíduos, número em que se verificou um crescimento de 8% em relação ao ano de 2020 e mais que o dobro de 10 anos atrás.

¹⁶⁴ ACNUR, 2020c, n.p.

¹⁶⁵ Ibid.

Desse total, cerca de 27,1 milhões de pessoas são refugiadas, dessas 21,3 milhões de pessoas refugiadas estão sob o mandato do ACNUR; outras 5,8 milhões de pessoas refugiadas da Palestina, estão sob o mandato da UNRWA; 53,2 milhões de pessoas são deslocadas internamente; 4,6 milhões são solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado.¹⁶⁶

Mais de dois terços (69%) das pessoas refugiadas do mundo vêm, portanto, da Síria (6,8 milhões), da Venezuela (4,6 milhões), do Afeganistão (2,7 milhões), do Sudão do Sul (2,4 milhões) e de Mianmar (1,2 milhão). Desse quantitativo, 5,7 milhões de indivíduos deslocados forçadamente conseguiram retornar para seus Estados de origem, no ano de 2021, incluídos nesse número estavam cerca de 5,3 milhões de deslocados internos e 429,3 mil refugiados. Tal fato somente foi possível porque se utilizou os meio das soluções duráveis implementadas pelo ACNUR e pelos países anfitriões, auxiliados por ONGs e pela sociedade acolhedora.¹⁶⁷

No Quadro 1, baseado no Relatório Tendências Globais – UNHCR (2021), demonstram-se os 20 principais países que acolhem pessoas refugiadas e venezuelanos deslocados no exterior, em termos absolutos, entre o final do ano de 2016 e final do ano de 2020.¹⁶⁸

Quadro 1 - 20 principais países que acolhem refugiados e venezuelanos deslocados no exterior.

PAÍS	2016	2020	POSIÇÃO
Turquia	1º	1º	Turquia
Paquistão	2º	2º	Colômbia
Líbano	3º	3º	Paquistão
Irã	4º	4º	Uganda
Uganda	5º	5º	Alemanha
Etiópia	6º	6º	Sudão
Jordânia	7º	7º	Líbano
Alemanha	8º	8º	Bangladesh
República Democrática do Congo	9º	9º	Etiópia
Quênia	10º	10º	Irã
Sudão	11º	11º	Jordânia
Chade	12º	12º	Peru
Camarões	13º	13º	Equador
China	14º	14º	República Democrática do Congo

¹⁶⁶ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Global trends: forced displacement in 2021. **Flagship Reports**, 2022b, n.p.

¹⁶⁷ ACNUR, 2021, n.p.

¹⁶⁸ Ibid.

França	15º	15º	Chade
Tanzânia	16º	16º	Chile
Bangladesh	17º	17º	Quênia
EUA	18º	18º	Camarões
lêmen	19º	19º	França
Sudão do Sul	20	20	EUA

Fonte: confecção da autora.

Assim, havia cerca de 6,1 milhões de pessoas refugiadas na condição de solicitantes de refúgio e deslocados provenientes da Venezuela, em 2021. Houve 1,4 milhão de novos pedidos do reconhecimento da condição de refugiado, sendo os Estados Unidos o maior recipiente mundial de novas solicitações 188,9 mil, seguidos pela: Alemanha com 148,2 mil, México com 132,7 mil, Costa Rica com 108,5 mil e França com 90,2 mil.¹⁶⁹

Esses números, todavia, não demonstram a receptividade dos Estados, mas sim o que ocorre de fato, independentemente da conotação política. É o que acontece com os EUA que, muito embora recebam o maior número de pessoas refugiadas, têm uma tradição restritiva de não acolhimento de solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas.

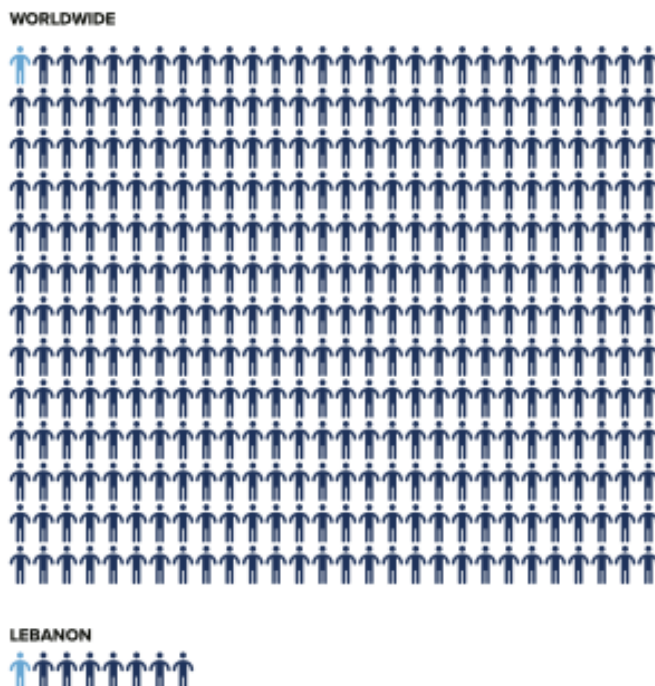
O que se observa é que, sem olvidar das questões políticas que envolvem a concessão ou não do refúgio, a escassez de comida, as perseguições políticas e religiosas, a inflação e as crises climáticas estão aumentando a vulnerabilidade das pessoas e exigindo uma resposta humanitária rápida e eficiente.

Tal fato é verificado pelo quadro demonstrativo anterior em que, ao final de 2021, os países em desenvolvimento como a Turquia abrigavam a maior população de pessoas refugiadas do mundo, cerca de 3,8 milhões; seguida por Uganda, 1,5 milhão; Paquistão com 1,5 milhão e Alemanha com 1,3 milhão e os EUA estavam na 18º e 20º posição no ranking de acolhimento. A Colômbia recebeu 1,8 milhão de pessoas venezuelanas deslocadas fora do seu país. O Líbano abrigava a maior população de pessoas refugiadas *per capita*: 1 pessoa refugiada para cada 8 habitantes (Figura 2). Em seguida, vem a Jordânia com 1 pessoa refugiada para cada 14 habitantes e a Turquia com 1 pessoa refugiada para cada 23 habitantes.¹⁷⁰

¹⁶⁹ ACNUR, 2021, n.p.

¹⁷⁰ Ibid.

Figura 2 – Relação per capita de refugiados no mundo e no Líbano



Fonte: Relatório Tendências Globais – UNHCR (2021).

Na atualidade, observa-se fenômeno semelhante que está causando outra onda veloz e de grandes proporções, qual seja, o deslocamento forçado de pessoas por causa da invasão da Ucrânia pela Rússia, além de outras emergências humanitárias, em África e no Afeganistão que estão elevando o número de deslocados para a marca de 100 milhões de pessoas deslocadas forçadamente no mundo.¹⁷¹

Mostra-se perceptível, portanto, a necessidade de revisão do sistema internacional e dos instrumentos de proteção às pessoas refugiadas, em especial a Convenção de 1951 tendo em vista o aumento do número de pessoas deslocadas em todo o mundo por motivos que vão além dos elencados na norma onusiana.

As questões relacionadas ao tema estão dispersas em instrumentos normativos que tratam de vários temas relacionados como: migração de trabalhadores, migração irregular, dentre outros. Como se verá adiante, olvidaram-se esforços no sentido de uniformizar as medidas de proteção já que não existe uma estrutura formal de governança migratória global.

¹⁷¹ ACNUR, 2021, n.p.

2.3 GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA

Um grande número de organizações internacionais tem mandatos que abordam questões relacionadas à migração como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA) e o Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (UNITAR), e uma série de instituições e tratados. Desde o Direito Internacional dos Direitos Humanos até o Direito Marítimo Internacional, além dos acordos comerciais regionais, todos têm implicações sobre como os Estados respondem ou não ao movimento de pessoas deslocadas através das fronteiras.¹⁷²

Nesse contexto, tem havido uma tentativa dos formuladores de políticas públicas internacionais de entender o que é a governança da migração e como ela poderia ser explorada para o futuro da migração, além de oferecer uma oportunidade para reflexão sobre as tendências e desafios emergentes na migração internacional nos próximos anos.

A governança migratória se refere a regras, normas e práticas que restringem ou constituem o comportamento e se diferencia do governo do Estado porque abrange mais de uma autoridade e ultrapassa a regulação puramente estatal. Tornou-se cada vez mais popular a referência ao termo “governança global” como uma forma de regulamentação que existe acima e para além do Estado-nação propriamente dito. No entanto, na prática, as instituições existem em níveis global, regional e nacional e esses níveis interagem e se cruzam.¹⁷³

Para Betts¹⁷⁴ a governança em sua dimensão de governabilidade é definida como o processo de tomada de decisão em que os interesses do agente são desenvolvidos para alcançar um objetivo político concreto, equiparando-se à construção de política pública. Além disso, o autor pontua que os regimes migratórios compreendem ao menos três perspectivas distintas, são elas: o fator econômico, entendendo que a facilitação da mobilidade incrementa o fator de produção; foco na

¹⁷² BETTS, A. Introduction: Global Migration Governance. In: BETTS, A. (ed.). **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 34.

¹⁷³ BETTS, A. **Migration governance**: alternative futures. Geneva: OIM, 2010a, p. 211.

¹⁷⁴ Ibid.

segurança, centrado no controle da migração e combate da migração irregular e, por fim, enfoque na proteção dos direitos civis e sociais dos deslocados.

A governança também se relaciona com os atores envolvidos no processo regulatório, que podem ser públicos ou privados, na negociação, implementação, monitoramento e cumprimento dos regulamentos. A linha entre a migração e outros campos políticos é tênue: grande parte da governança da migração é o que pode ser descrito como a regulamentação que molda os deslocamentos mobilidade humanos e a resposta dos Estados à migração nem sempre é explicitamente rotulada como migração.¹⁷⁵

Em termos de normas, o Direito Internacional reconhece que as respostas dos Estados à migração são encontradas em corpos de leis diversas encontradas no DIDH, no Direito Marítimo Internacional e nas Leis que regem a Organização Mundial do Comércio (OMC), gerando insegurança jurídica. Da mesma forma, ocorre nos níveis regional e doméstico, a migração é moldada pela legislação em uma variedade de campos políticos.¹⁷⁶

A governança possui várias facetas: uma delas visa a facilitação e controle ordenado da movimentação das pessoas, por meio do desenvolvimento da capacidade de gestão de fronteiras ou de padrões comuns relativos a documentos de viagem, incluindo a governança de desenvolvimento e segurança, por exemplo. Noutra, a governança é baseada em normas, reciprocamente acordadas pelos Estados, que restringem ou constituem o que é aceitável pelos Estados em relação à migração, como é o caso das normas de direitos humanos.¹⁷⁷

Essa perspectiva inclina os Estados e seus agentes a cooperarem entre si para proteger interesses geopolíticos e econômicos, dando apoio transferindo conhecimentos específicos, financiando projetos e fortalecendo capacidades. A perspectiva analítica da governança migratória é pensada como um conjunto de regras construídas acima e além do Estado nacional, ultrapassando a ideia de Estado como entidade unificada e entender a função de outros atores na construção dessa política, permitindo a observação por meio de diferentes níveis, instituições e adoção

¹⁷⁵ BETTS, 2011, p. 211-212.

¹⁷⁶ CHOLEWINSKI, R.; PERRUCHOUD, R.; MACDONALD, E. **International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges**. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2007, n.p.

¹⁷⁷ CASTLES, S.; VAN HEAR, N. Root causes. In: BETTS, A. (ed.). **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 11-20.

de políticas de natureza multidimensional para regulamentar os regimes migratórios.¹⁷⁸

Ao tratar sobre governança, muitas vezes, o foco está na governança formal, isto é, nas normas e procedimentos de tomada de decisão que são acordados por atores estatais ou não estatais. No entanto, uma proporção significativa da governança da migração fica fora dessas estruturas formais e boa parte da estrutura de governança que molda como os Estados respondem à migração opera no nível de boas práticas dialogadas, usando ideias, conhecimento, persuasão, emulação e autoridade como a base sobre a qual o comportamento deve ser moldado.¹⁷⁹ É baseado nesse aspecto, como se verá ao longo desse trabalho, que organizações como o ACNUR e OIM atuam operando, principalmente, por meio do desenvolvimento de coordenação, definição de padrões e construção de consenso em torno de ações em comum.

Concebe-se, de forma ampla, três áreas de governança da migração: a) refugiados, amplamente relacionados às regras que norteiam as respostas dos Estados às pessoas que atravessam fronteiras fugindo de graves violações de direitos humanos; b) migração irregular, alusiva às normas sobre as pessoas que atravessam fronteiras fora das rotas legais; c) e migração laboral, de um modo geral relacionada com as diretrizes sobre circulação de pessoas para fins de trabalho. Na prática, eles se cruzam, mas excluem certas áreas importantes, como a migração familiar. O que é interessante sobre essas três áreas é que elas variam no tipo e nível de governança através do qual são reguladas principalmente.¹⁸⁰

Devido a existência de um regime formal baseado na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, que define quem é um refugiado e os direitos a que têm direito, e que a maioria dos Estados adotou na legislação interna, a governança de refugiados é principalmente multilateral, em que o ACNUR tem a responsabilidade de monitorar a implementação dessa Convenção e a única área da governança em que quase todos os Estados concordaram em delegar uma parcela de autoridade a uma estrutura de governança formal baseada em tratados.¹⁸¹

¹⁷⁸ HALL, I.; BEVIR, M. Global governance. In: BEVIR, M. (Org.). **The Sage handbook of governance**. London: Sage Publications, 2011, p. 352-366.

¹⁷⁹ BETTS, 2010b, p. 11-12.

¹⁸⁰ KOSLOWSKI, R. Global mobility regimes. In: GLOBAL MOBILITY REGIMES WORKSHOP. 2009, New York: Aspen Institute, 2009. p. 25.

¹⁸¹ BETTS, 2009a, p. 11-12.

Embora os benefícios da proteção aos refugiados oferecidos pela governança migratória sejam distribuídos assimetricamente entre os Estados, os benefícios revertem para todos os Estados, até certo ponto, e o gozo dessas vantagens por um Estado não é em grande parte diminuído pelo gozo de outro. Seria de se esperar, portanto, um regime multilateral de governança.

Já a governança da migração irregular, por outro lado, não tem a estrutura de governança multilateral formal, mesmo havendo camadas crescentes de cooperação interestatal sobre migração irregular em vários níveis, as Comunidades Econômicas Regionais (CERs), baseando-se no precedente da União Europeia (UE), agruparam-se para gerir o movimento clandestino de pessoas através das fronteiras internacionais desenvolvendo uma cooperação para controlar as suas fronteiras externas comuns, como as regiões do Acordo de Livre Comercio (NAFTA).¹⁸²

A área de governança migratória com as estruturas menos formalizadas de governança global é a migração laboral, pois permanece ao nível dos Estados soberanos de forma individualizada que fazem escolhas e controlam a liberalização em relação aos seus próprios mercados de trabalho, de acordo com seus próprios interesses e os interesses domésticos. A exceção a isso é no nível regional, em que algumas partes do mundo, seguindo o exemplo da UE, têm trabalhado para a livre circulação de mão de obra.¹⁸³

Mesmo onde existem mecanismos multilaterais de coordenação, como o Modo 4 do GATS¹⁸⁴, o progresso na liberalização é limitado e os Estados relutam em delegar autoridade sobre a migração laboral. A relutância em criar mecanismos vinculativos e formais de governança na área é ilustrada pelo fato de que a maioria dos Estados receptores de migrantes não ratificarem o Tratado das Nações Unidas sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias¹⁸⁵.

¹⁸² NIELSEN, A. G. Regional consultative processes. *In*: CHOLEWINSKI, R. (ed.). **International Migration Law**. Kluwer Law International, 2007, p. 23-33.

¹⁸³ PANIZZON, M. France's pacts and Spain's cooperation agreements on migration: Framing or faking a partnership approach? *In*: MIGRATION PARTNERSHIPS AS AN ELEMENT OF INTERNATIONAL MIGRATION GOVERNANCE, 2009, Lucern. **Conferência ou Workshop (Discurso)** [...]. Lucern: Universität Luzern, 2009, n. p.

¹⁸⁴ GATS é o primeiro acordo multilateral sobre serviços no âmbito da OMC e funciona como um modelo para que os países se comprometam na medida de seus interesses, regulando os tipos de medidas referentes à não-discriminação, transparência e regulamentação doméstica. O Modo 4 é o comércio relacionado aos serviços prestados no exterior. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>

¹⁸⁵ BETTS, A.; NICOLAIDIS, K. The trade-migration linkage: GATS Mode 4. *In*: GLOBAL TRADE ETHICS CONFERENCE, 2008, Princeton. **Memorando** [...]. Princeton: Princeton University, 2008, p. 216.

Do ponto de vista dos Estados, a razão pela qual há tão pouca governança global da migração se relaciona principalmente com a natureza das externalidades envolvidas nas três grandes categorias de migração. Em outras palavras, geralmente é entendido que ali a demanda por tipos particulares de regimes internacionais resulta da natureza das externalidades envolvidas, até que ponto diferentes Estados são afetados por um dado movimento transfronteiriço. No entanto, onde não foi esse o caso, pode-se esperar que formas alternativas de cooperação surjam.¹⁸⁶

Dentro de cada uma dessas três grandes áreas de governança, novos desafios surgem e um dos mais significativos do século XXI será o crescimento da “migração de sobrevivência”, caracterizada pelo deslocamento forçado de pessoas que estão fora de seu país de origem devido a uma ameaça à sua sobrevivência. O regime de refugiados foi criado em uma conjuntura histórica muito específica e existe para proteger as pessoas que fogem da perseguição individualizada estabelecidas nas hipóteses da Convenção de 1951.¹⁸⁷

No entanto, a definição de “clássica” de refugiado não abrange as novas demandas sociais e circunstâncias em que as pessoas são forçadas a deixar seu país de origem em busca de um destino que respeite seus direitos humanos.

O espectro da mudança climática e o deslocamento induzido pelo ambiente são apenas um aspecto dessa questão mais ampla da migração de sobrevivência. Em todo o mundo, do Iraque e Haiti à Coreia do Norte e Zimbábue, as pessoas foram forçadas a fugir de seus países devido a uma combinação de fragilidade do Estado, colapso dos meios de subsistência e desastre ambiental.¹⁸⁸

A ausência de uma estrutura normativa atual e clara para a proteção de deslocados sobreviventes que não estão dentro do espectro de proteção da Convenção de 1951 como, por exemplo, os zimbabuanos que fugiram para a África do Sul entre 2005 e 2009, considerados deslocados internos. A ausência de uma resposta nacional ou internacional coerente, nesse caso, ilustra uma lacuna significativa na governança.¹⁸⁹

¹⁸⁶ KEOHANE, R. The Demand for International Regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982, p. 332-355.

¹⁸⁷ BETTS, 2010a, p. 212.

¹⁸⁸ BETTS, A.; KAYTAZ, E. **National and International Responses to the Zimbabwean Exodus: Implications for the Refugee Protection Regime**. UNHCR, Working Paper No. 175, 2009, p. 11-12.

¹⁸⁹ HRW – Human Rights Watch. **Neighbors in Need: Zimbabweans Seeking Refuge in South Africa**. New York: Human Rights Watch (HRW), 2008, n. p.

Da mesma forma, a ausência de uma resposta de proteção aos 400.000 deslocados congolese deportados por Angola em condições brutais entre 2003 e 2009 demonstra o fracasso da comunidade internacional em desenvolver mecanismos de proteção adequados para a sobrevivência dessas pessoas.¹⁹⁰

A migração não pode ser interrompida, nem cessada, mas os processos podem ser gerenciados. Uma das lacunas mais fundamentais na governança migratória está, portanto, dentro das percepções dos Estados e sua compreensão incompleta de todos os aspectos da migração.

Embora, em teoria, as normas de direitos humanos existam no direito internacional dos direitos humanos, atualmente não existe um mecanismo institucional coerente para garantir a aplicação desses direitos. No entanto, à medida que o deslocamento ambiental, a fragilidade do Estado e as crescentes ameaças aos meios de subsistência interagem cada vez mais, uma nova estrutura de governança nessa área se tornará crucial. A lacuna significativa no regime de refugiados existente (em termos de compartilhamento de responsabilidade) também precisará ser abordada, para que os Estados possam compartilhar melhor a responsabilidade pelos fluxos migratórios forçados do futuro.¹⁹¹

Na área da migração irregular, tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento frequentemente perpetuam práticas de controle migratório que violam os direitos humanos, hajam vistas as mortes no mar no Mediterrâneo, no Deserto do Saara e no Golfo de Aden, por exemplo, que destacam os custos humanos das estruturas de controle de fronteira existentes e o fracasso contínuo dos Estados em desenvolver práticas aceitáveis de migração legal facilitada que reduziriam a necessidade dos deslocados recorrerem a contrabandistas e rotas perigosas e ilegais de entrada.¹⁹²

Um dos problemas com a governança, em geral, e com a governança migratória global, em particular, é que, à medida que surgem novos dilemas sociais, novas instituições são criadas para lidar com essas questões, muitas vezes de forma *ad hoc*.

¹⁹⁰ UN – United Nations. **Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA**. Annual Report. 2009, p. 146.

¹⁹¹ BETTS; KAYTAZ, 2009, p. 11-12.

¹⁹² ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiado. **Convention Plus**. 2007, n. p.

Na área dos deslocamentos humanos, o surgimento de novos desafios e a politização desse assunto contribuíram para uma rápida proliferação de novas instituições e o resultado é uma gama de instituições regionais, inter-regionais, transregionais, bilaterais, formais e informais fragmentadas que dificultam a criação de mecanismos de governança que carece de coerência e não se baseia em um desenho institucional racional destinado a enfrentar as realidades da migração no século XXI, tornando a estrutura geral, por vezes, inadequada e lacunosa. O ponto de partida para alcançar isso deve ser um fórum aberto, transparente e não exclusivo no qual um debate aberto e franco sobre a governança global da migração possa ocorrer.¹⁹³

¹⁹³ BETTS, 2010b, p. 11.

3 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA

O presente capítulo analisa os sistemas de proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada, nos âmbitos internacional e regional. Amparados pelos diversos princípios, regras e normas que protegem os direitos humanos no mundo, esse capítulo desenvolve um dos objetivos específicos dessa tese no intuito de alcançar o objetivo geral, que é a atualização da norma onusiana, quando demonstra como os sistemas regionais de proteção foram e (são) influenciados pela Convenção de 1951 e, a partir dela, quais as novas situações de perseguição podem ser acrescentadas para legitimar a proteção dessas pessoas como refugiadas.

Traçam-se parâmetros de diferenciação entre os Direitos Humanos (DH), o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional dos Refugiados ou das pessoas refugiadas (DIR) para que se perceba o nível de proteção que o solicitante de refúgio e a pessoa refugiada necessitam.

Os mecanismos de proteção internacional à pessoa refugiada podem ser divididos em: Sistema Internacional, desenvolvido no âmbito das Nações Unidas, cujo instrumento fundamental é a Convenção de 1951, alcançando toda a Comunidade Internacional e os Estados vinculados e Sistemas Regionais e Nacionais, constituídos pelos diversos instrumentos de gestão do refúgio e de proteção às pessoas refugiadas aplicados a determinadas regiões, a saber: América- Latina, África e Europa.

Estuda-se, ainda, esses sistemas de proteção, abordando sua constituição, os princípios e regras norteadoras, bem como os meios de tomada de decisão utilizados pelos atores globais quando se deparam com questões que envolvam o fenômeno das migrações nos âmbitos: internacional, africano, latino-americano e europeu, tendo como base normativa principal a Convenção da ONU de 1951, objeto de estudo dessa tese. Ressalva é feita em relação ao continente asiático, onde alguns países dessas comunidades demonstram valores incompatíveis com os direitos humanos, na perspectiva relativista da cultura ocidental, e, portanto, não havendo possibilidade de se estudar essa região no corpo dessa tese.

3.1 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA

A proteção à pessoa humana, tendo como enfoque principal a prevalência dos direitos humanos, passou a ter relevância a partir das atrocidades e das grandes violações de direitos cometidas na Segunda Guerra Mundial.

A internacionalização desses direitos surgiu da necessidade de existirem mecanismos permanentes de proteção que considerassem o ser humano, tanto como sujeito de direito interno, como de direito internacional. A proteção se daria pelo simples fato do indivíduo ser pessoa humana, independentemente, de em qual país do mundo se encontrasse.

Segundo Guerra¹⁹⁴, a terminologia Direito Internacional se relaciona com os Direitos Humanos de forma intrínseca, surgindo o que se convencionou chamar de Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) que passam a ser objeto específico de um ramo autônomo do Direito Internacional Público, com órgãos, instrumentos e procedimentos de aplicação específicos para a proteção humana, consolidando sua importância.

Desse modo, os direitos do ser humano, que já haviam sido reconhecidos e que viessem a ser estipulados nas normas internas dos Estados, deveriam ser afirmados também em nível internacional, gerando uma verdadeira revolução sobre os Direitos Humanos e a proteção às pessoas e, cada vez mais, vem-se apregoando mudanças no comportamento de Estados e das pessoas em defesa de uma maior proteção a estes direitos.¹⁹⁵

É importante destacar a construção do processo de reconhecimento da pessoa humana como sujeito de direito internacional, ao longo da história, para que se possa amoldar essa proteção também à pessoa refugiada dentro de um campo do direito internacional dedicado a ela, qual seja: o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), como se demonstra ao longo desse tópico.

O Direito Internacional não reconhecia a condição da pessoa, individualmente considerada, como sujeito de direito internacional. O quadro que se demonstra hoje,

¹⁹⁴ GUERRA, S. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017, p. 938.

¹⁹⁵ Ibid.

todavia, não é o mesmo, sendo necessário conferir direitos e proporcionar meios de assegurá-los aos indivíduos diante dos vários desafios impostos na atualidade.¹⁹⁶

Esse processo de internacionalização dos direitos humanos começa com a criação de organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, e a Liga das Nações (LDN), em 1920. A primeira teria por escopo defender a adoção de medidas para o bem-estar do trabalhador e melhores condições de trabalho, no âmbito internacional. Já à LDN caberia assegurar a cooperação entre os Estados para a paz e segurança internacional.

Piovesan¹⁹⁷ afirma que esses organismos contribuíram para o processo de internacionalização dos direitos humanos, na medida em que tentaram assegurar condições globais mínimas de proteção à pessoa humana, considerando o indivíduo como sujeito de direito internacional, quebrando o paradigma do sistema westfaliano que reconhecia apenas o Estado como legitimado dentro do Direito Internacional.

Com a consagração do DIDH, os indivíduos foram elevados a categoria de sujeitos de direito internacional e a proteção dos direitos inerentes ao ser humano deixou de ser assunto de jurisdição interna de um Estado específico e assumiu proporções universais, no sentido de que toda a comunidade internacional estaria interessada na sua proteção. A partir daí, qualquer desrespeito aos direitos humanos perpetrado dentro de um território passou a ser de interesse de toda a humanidade.¹⁹⁸

A criação da ONU, em 1945, após a 2ª Guerra, foi um marco histórico que alterou, profundamente, as relações internacionais. A Carta das Nações Unidas tinha como propósitos principais a manutenção da paz e a segurança internacional, além de incentivar e promover a relação amistosa entre os Estados, no sentido de manter a autodeterminação dos povos, a cooperação entre as nações e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Não é sem razão que as Constituições escritas depois da Segunda Guerra trouxeram, em seus textos, regramentos sobre os direitos fundamentais e os valores que deveriam assegurar a proteção dos indivíduos e delinear a atuação do Estado.¹⁹⁹

¹⁹⁶ JUBILUT, 2007, p. 246.

¹⁹⁷ PIOVESAN, F. **A constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos**. 1996, p. 64.

¹⁹⁸ TAIAR, R. **Direito internacional dos direitos humanos**: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos. 2009. 321 p. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 143.

¹⁹⁹ GUERRA, 2017. n. p.

Na sequência histórica, em 1948, proclamaram-se direitos para todos os indivíduos independentemente de raça, cor, sexo e religião, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), cujo ideal comum almejado por todos os povos e as nações, é o esforço pelo ensino e pela educação e pelo desenvolvimento do respeito a esses direitos, além de promover o seu reconhecimento e sua aplicação, para as pessoas dos próprios Estados membros como para aquelas dos territórios sob sua jurisdição.

As mudanças no cenário internacional foram marcadas por mudanças e avanços na esfera da proteção da pessoa humana que, mesmo enfrentando omissões governamentais, diferenças culturais, e posturas políticas, ouviu o clamor mundial por regras mínimas de convivência harmônica e proteção de direitos, em nome da evolução da humanidade e perpetuação da paz. Ainda que a intolerância e a desigualdade estejam presentes nos dias atuais, houve ganhos significativos para toda a comunidade mundial.

Vale ressaltar que o DIDH, no qual a pessoa humana se constitui como ponto central, é um fenômeno historicamente recente, advindo do período pós-guerra e do entendimento que somente por meio de um sistema internacional de proteção efetivo é que se alcançaria a proteção dos direitos humanos das pessoas, mormente, a partir da Declaração dos Direitos, em 1948.

Assim, a Carta das Nações Unidas, de 1945, fez menção aos direitos humanos, todavia, eles só foram estabelecidos em um documento jurídico autônomo, em 1948. O fundamento do DIDH é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)²⁰⁰ que consiste em um conjunto de normas internacionais, consuetudinárias e de índole não convencional (direito programático) que estipulam comportamentos e regras que os indivíduos ou grupos de pessoas podem esperar ou exigir de seus governos.

Conforme Trindade ²⁰¹:

[a] noção de direitos inerentes à pessoa humana encontra expressão, ao longo da história, em regiões e épocas distintas. A formulação jurídica desta noção, no plano internacional, é, no entanto, historicamente recente, a partir da adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. As raízes que hoje entendemos por proteção internacional dos direitos humanos remontam, contudo, a movimentos sociais e políticos, correntes filosóficas, e

²⁰⁰ Adotada pela resolução 217 A da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948

²⁰¹ TRINDADE, A. A. C. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**: volume I. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997, p. 20.

doutrinas jurídicas distintos, que florescem ao longo de vários séculos em diferentes regiões do mundo.

Consolidou-se, assim, a internacionalização dos Direitos Humanos, deixando determinadas relações entre Estados e indivíduos de serem apenas de interesse doméstico para serem de interesse internacional e, mundialmente, protegidas.

Segundo Sorto²⁰², a Declaração de 1948 devolve ao ser humano ao seu lugar devido que é o centro do processo normativo e protetor, reintegrando-lhe a titularidade e a subjetividade no plano internacional.

Os estudos dos direitos humanos voltados para a proteção e a análise da dignidade da pessoa humana ganham relevo no âmbito internacional, reconhecendo-se a necessidade de limitação da soberania nacional e demonstrando-se que os indivíduos possuem direitos inerentes a sua própria existência.

A ordem jurídica internacional reconhece, cada vez mais, os direitos fundamentais da pessoa humana e a necessidade de protegê-los como verdadeiros direitos naturais concretos, com instrumentos de proteção contendo um núcleo de direitos inderrogáveis, reconhece a dignidade da pessoa humana como princípio basilar que deve ser observada no mundo inteiro.²⁰³

No caso das pessoas refugiadas, parte-se do pressuposto que aqueles que chegam a abandonar os seus próprios países devido a um fundamentado receio de perseguição e se apresentam na fronteira de outro Estado precisam encontrar uma sociedade que os reconheça e possa garantir a mínima proteção.

Trindade, Peytrignet e Santiago²⁰⁴ afirmam que a doutrina clássica dividiu em três grandes vertentes a proteção à pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados (ou da pessoa refugiada), devido às origens históricas²⁰⁵ distintas de cada um. Todavia, a convergência das três alarga os direitos desses indivíduos, ampliando a proteção.

Uma revisão crítica dessa doutrina indica que essas três vertentes da proteção são devidas uma relevância exacerbada nas origens históricas diversas dos três

²⁰² SORTO, F. O. A Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu sexagésimo aniversário. **Verba Juris**. v. 7, n. 7, p. 9 – 34, 2008, p. 20.

²⁰³ MELLO, C. A. **Curso de direito internacional público**. 11. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 1997.

²⁰⁴ TRINDADE, A. A. C.; PEYTRIGNET, G.; SANTIAGO, J. R. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. Genebra: IIDH: CICV: ACNUR, 2004.

²⁰⁵ O contexto histórico em que surgiu o Direito Internacional humanitário teria sido para proteger as vítimas dos conflitos armados; no caso do Direito Internacional dos refugiados para restabelecer os direitos humanos mínimos dos indivíduos ao saírem de seus países de origem (TRINDADE *et al.*, 2004).

ramos, cujas convergências não significa uniformidade total porque, se assim fosse, já não se pronunciariam como vertentes ou ramos da proteção internacional da pessoa humana.

Claro²⁰⁶, corroborando com Trindade, Peytrignet e Santiago²⁰⁷, divide as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana em: Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito Internacional Humanitário (DIH) e Direito Internacional dos Refugiados (DIR), todos convergindo para a proteção dos direitos da pessoa humana, seja na perspectiva mais ampla, com o DIDH, seja mais específica, por meio do DIH e do DIR.

Assim, o DIDH abarca a proteção de toda e qualquer pessoa, indiscriminadamente, e em qualquer momento; já o DIH impõe normas a serem observadas durante conflitos armados, tanto no âmbito doméstico quanto internacional, e, por fim, o DIR protege quem solicita ou detém o *status* de pessoa refugiada, por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, utilizando os critérios estabelecidos pela Convenção da ONU de 1951.

Cada vez mais são necessárias mudanças no comportamento dos Estados no sentido de maior proteção e defesa aos direitos da pessoa humana. Não encontra mais guarida a ideia de que o Direito Internacional só tem como sujeito de direito os próprios Estados e as Organizações Internacionais.

Canotilho²⁰⁸ afirma que o Direito internacional clássico desconsiderava o indivíduo como sujeito de direito internacional, todavia, hoje, com as garantias e defesa da pessoa humana, obrigou-se a desenvolver um direito internacional diferenciado voltado também para o indivíduo. Esta premissa se demonstra pela inserção de documentos internacionais como: o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e seu Protocolo Facultativo Adicional, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1953).

Em suas palavras, percebe-se a ideia:

²⁰⁶ CLARO C. A. B. A proteção jurídica dos “refugiados ambientais” nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 28, n. 58, 2019. p. 221-240.

²⁰⁷ TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 2004.

²⁰⁸ CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1996, p. 670.

Hoje, a introdução dos *standards* dos direitos do homem no direito internacional – garantia e defesa de um determinado *standard* para todos os homens – obrigou ao desenvolvimento de um direito internacional individualmente referenciado. Para lá da proteção diplomática e da proteção humanitária, desenvolve-se uma teoria jurídico-contratual internacional de justiça, tendo por objetivo alicerçar uma nova dimensão de vinculatividade na proteção dos direitos do homem. Aqui se vêem inserir entre outros, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Protocolo Facultativo Adicional ao Pacto de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Europeia de Direitos Humanos.²⁰⁹

O autor enfatiza, portanto, que o direito internacional considerava o indivíduo como estranho ao processo dialético normativo deste direito, não obstante a tradição de algumas dimensões internacionais na proteção dos direitos da pessoa.

O Pacto de Direitos Civis e Políticos e também o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos criados em 1966, com vigência apenas em 1976, como pontua Santiago²¹⁰ foram dois projetos que estabeleceram deveres relativos aos direitos humanos para os Estados. Foram aprovados, em 16 de dezembro de 1966, pela Assembleia Geral da ONU, sem nenhum voto contra e denominados “Pactos” (*Covenants*) para destacar a solenidade que possuem.

Depreende-se, pois, que a vida e a dignidade da pessoa humana passam a ocupar lugar privilegiado e de destaque, fazendo com que ocorresse uma “grande codificação” em matéria de direitos humanos.

Em relação aos Pactos, Espiell²¹¹ afirma:

Os pactos, com efeito, estabelecem procedimentos de controle dos direitos consagrados, procedimentos que são diferentes e que correspondem à natureza própria dos direitos protegidos. Com eles, não só se enumeram direitos, mas se criam mecanismos para torná-los efetivos, estabelecendo procedimentos aos que se pode recorrer em caso de possível violação. Está em jogo a eficácia na proteção dos direitos estabelecidos.

Quintana²¹² ainda discriminou em três as etapas ou fases da composição do DIDH. A primeira corresponderia a etapa legislativa de definição e codificação das normas sobre direitos humanos que aparecem cristalizadas na chamada Carta Internacional de Direitos Humanos da ONU, de 1948.

²⁰⁹ CANOTILHO, 1996, p. 670.

²¹⁰ SANTIAGO, 2007.

²¹¹ ESPIELL, H. G. **Conflictos territoriales en iberoamerica y solucion pacifica de controversias**. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1986.

²¹² QUINTANA, F. **La ONU y la exégesis de los derechos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1999.

A segunda fase, relacionar-se-ia com as atividades de promoção dos direitos humanos, ou seja, iniciativas concretas a favor da vida, da educação, da assistência, do trabalho e demais vertentes protetivas à pessoa refugiada, enquanto a terceira fase estaria ligada à efetiva proteção dos direitos humanos dessas pessoas, contando com a participação e colaboração dos diversos agentes estatais ou não.²¹³

A finalidade do DIDH, portanto, é proteger a vida, a saúde e a dignidade dos indivíduos, seja em tempos de paz ou de conflitos armados e a dignidade da pessoa humana passa a ser considerada seu eixo fundador, entendida como a diretriz que estabelece todos os direitos que os indivíduos reclamam para o desempenho de sua natureza humana, além dos mecanismos de proteção a esses direitos.²¹⁴

O DIDH se afirma, essencialmente, como um direito de proteção e ramo autônomo da ciência jurídica hodierna. Tem especificidade própria e é voltado a salvaguardar os direitos dos seres humanos e não dos Estados.²¹⁵

Já em relação ao Direito Internacional Humanitário (DIH), entende-se que as normas específicas criadas somente se aplicam aos indivíduos que se tornaram prisioneiros ou detentos. Estas regras incluem o fornecimento de alimentação adequada, abrigo idôneo e garantias jurídicas. O DIH também estende sua proteção aos indivíduos que não participaram do combate, os que foram feridos ou aqueles que naufragaram, além dos enfermos ou que foram aprisionados na guerra. Assim, tem-se como regramentos básicos, dentre outros, que: pessoas protegidas não devem ser atacadas; os feridos e enfermos devem ser recolhidos e tratados, não se lhes infligindo maus-tratos físicos ou tratamento degradantes e cruéis.

O DIH também proibiu balas explosivas, armas químicas e biológicas e armas com laser que provocam cegueira. Todavia, esse ramo do direito se aplica apenas aos conflitos armados, abrangendo os embates e atos de violência internos e interferindo nos regulamentos que permitem um Estado utilizar ou não a força.

Existem ainda vários acordos que proíbem o uso de determinadas armas e táticas militares, como por exemplo: as Convenções de Haia (1907), a Convenção das Armas Bacteriológicas/Biológicas (1972), a Convenção das Armas Convencionais

²¹³ QUINTANA, 1999.

²¹⁴ REALE, M. **O direito como experiência**: introdução epistemologia jurídica. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

²¹⁵ TRINDADE, 1997.

(1980) e a Convenção das Armas Químicas (1993). Além da Convenção de Haia, de 1954, que protegem o patrimônio cultural em tempo de conflito armado.

O Direito Internacional é aplicável apenas após o início de um conflito e, uniformemente, a todas as partes, independentemente, de quem iniciou as hostilidades.²¹⁶

Pontua-se, todavia, a necessidade dessas vertentes de proteção, uma vez que, em grande parte da história da humanidade, os povos em todos os continentes deixaram de recorrer ao conflito armado como resposta para suas disputas. Impor limites à liberdade e à autonomia dos Estados conflitantes para garantir os Direitos Humanos, em escala mundial, era urgente.²¹⁷

Essa foi a razão pela qual se necessitava de discussão em torno de um Direito Humanitário que abordasse a proteção da pessoa humana e levasse à construção de um repositório jurídico em defesa dos direitos humanos e com alcance internacional.

Os direitos humanos permeiam todas as áreas da atividade humana e correspondem a um novo conjunto de valores que orientam o comportamento dos indivíduos em relação aos outros indivíduos na sociedade em que vivem, garantindo o bem-estar social de todos.

Do mesmo modo que houve alteração sobre a concepção dos direitos humanos também houve mudanças na noção da soberania clássica de Bodin²¹⁸ quando na visão deste era absoluta, perpétua e inseparável do Estado.

Rezek²¹⁹ define soberania como a exclusividade e plenitude de competências que o Estado detém sobre seu componente territorial e humano, não se subordinando a qualquer autoridade, nem reconhecendo nenhum poder como superior.

Justificando-se por meio da soberania, nenhum Estado é obrigado a acolher os refugiados, apenas são proibidos de enviá-los de volta aos países acusados de perseguição (princípio de *non-refoulement*). Também não existe nenhum organismo supranacional capaz de obrigar, controlar ou punir os Estados que infringirem o princípio internacional de proteção^{220, 221}.

²¹⁶ NOVO, 2021.

²¹⁷ GUERRA, S. **Temas emergentes de direitos humanos**. Rio de Janeiro: FDC, 2006.

²¹⁸ BODIN, J. **Methodus ad Facilen Historiarum Cognitionem**. Amsterdam: Scientia Verlag Aalen. 1967.

²¹⁹ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 260.

²²⁰ BHABHA, 1998 apud REIS, R. R. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 19, n. 55, p. 149-163, 2004, p.151.

²²¹ MBAYA, 1998 apud REIS, 2004, p.151.

Todavia, caso a soberania fosse entendida assim e considerada absoluta, a sociedade internacional jamais existiria. Assim, o conceito de soberania é alterado com a internacionalização dos direitos humanos, uma vez que esses direitos deixam de pertencer à jurisdição doméstica e se tornam de interesse internacional.

Afirma Piovesan²²² que:

Os Direitos Humanos se converteram em tema de legítimo interesse internacional, transcendente ao âmbito, estritamente, doméstico, o que implicou no reexame dos valores da soberania a autonomia absoluta do Estado. A universalização dos direitos humanos fez com que os Estados consentissem em submeter ao controle da comunidade internacional o que até então era de domínio reservado.

A soberania internacional, portanto, significa igualdade nas relações entre os Estados, não havendo subordinação, nem dependência. Além disso, para que haja convivência harmônica entre os Estados é necessária a limitação desta que se tornou relativa, na medida em que houve a ampliação do direito internacional e a integração entre os Estados se tornou imperativa.²²³

Assim, verificou-se uma reformulação na soberania estatal absoluta, no contexto internacional, em que passou a ser compartilhada e limitada pelo princípio da dignidade humana.

Esse princípio reconhece a necessidade de limitação da soberania nacional e demonstra que os indivíduos possuem direitos inerentes à sua própria existência. É concebida como pressuposto dos direitos humanos que considera o ser humano em sua plenitude, aplicável a todos os povos, em qualquer momento e lugar.²²⁴

Segundo Reale²²⁵, a dignidade humana é o valor que funda a ordem jurídica e que, a partir da consciência de sua existência, outros valores são estipulados pelo ser humano possibilitando a construção do mundo da cultura.

A dignidade da pessoa humana é o principal elemento impulsionador do desenvolvimento no direito internacional, reconhecendo-se a necessidade de limitação da soberania nacional e demonstrando-se que os indivíduos possuem direitos inerentes a sua própria existência.

²²² PIOVESAN, 1996, p. 64.

²²³ VIGNALI, Heber Arbuat. **O atributo da soberania**. Brasília: Senado Federal, 1995, p.20-21.

²²⁴ REALE, 1992.

²²⁵ Ibid.

O princípio da dignidade é concebido como pressuposto dos direitos humanos que considera o ser humano em sua plenitude, por meio de um direito internacional dos direitos humanos, ou seja, o desenvolvimento de um sentido universalizante, aplicável a todos os povos, em qualquer momento e lugar.

Desse modo, a dignidade da pessoa humana vem-se constituindo como um verdadeiro valor na sociedade internacional devendo orientar qualquer interpretação do Direito Internacional Público e os Direitos Humanos ganham força com o surgimento da Organização das Nações Unidas e dos diversos Tratados para proteção dessas normas confeccionadas sob sua tutela.²²⁶

Quando adentra-se a seara específica do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) ou da pessoa refugiada, resta clara, a relação entre proteção e dignidade da pessoa humana e refúgio, já que a concessão do refúgio tem como objetivo acolher pessoas em situação de risco, em que a necessidade de se deslocar para outro país constitui-se como pressuposto de preservação da própria vida e integridade física.

Relacionam-se quando um Estado oferece apoio a quem se encontra em situação de risco à sua vida ou integridade física. O refúgio já foi definido. A proteção da pessoa refugiada é uma garantia internacional que se consolidou com o sistema internacional baseado na Convenção de 1951 utilizada quando o Estado de origem ou nacionalidade do indivíduo não é capaz de prover a segurança de seus nacionais.²²⁷

Os refugiados não são uma questão temporária e precisam ser tratados como seres humanos, já que sua situação é precária e necessitam de políticas e metas menos burocráticas e medidas que proporcionem condições de auto-apoio físico, mental e psicológico.²²⁸

Nesse sentido, Chimni²²⁹ vislumbra a pessoa refugiada como alguém sem qualquer auxílio e separado de sua sociedade de origem, trazendo dimensão social e política ao fenômeno migratório.

A proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas perpassa por decisões política, econômicas e sociais, à medida em que é o Estado que define as ações a serem tomadas nas várias esferas públicas, por isso o sistema internacional

²²⁶ GUERRA, 2006.

²²⁷ SILVA, 2014, p. 57.

²²⁸ PACÍFICO, 2008, p. 143.

²²⁹ CHIMNI, B. S. **International refugee law: a reader**. London: Sage Publications; New Delhi: Thousand Oaks, 2000, p. 64.

de proteção a essas pessoas deve ser ampliado e, cada vez mais, fortalecido tendo em vista as mudanças econômicas, sociais e políticas porque o mundo passa.

Castles²³⁰ assegura que a crise de migração global surge, justamente, das diferenças econômicas, políticas e sociais entre o Norte (pobre) e o Sul (rico) e que a migração forçada é uma das facetas dessa crise. O crescimento dessa desigualdade entre Norte/Sul, a desestabilização política e a própria globalização geram fatores mais poderosos, que favorecem as migrações, do que as medidas públicas de controle de fronteiras.

Estes acontecimentos afetam a vida da humanidade e o refúgio deixa de ser uma questão jurídica para se transformar em um problema socioeconômico e político mais profundo. Assim, as políticas de intervenção militar direta e restrições de fronteiras são tidas como necessárias para evitar que deslocados indesejáveis deixem seus países.²³¹

O mundo vive, atualmente, uma das mais graves crise de pessoas refugiadas, desde o fim da II Guerra Mundial (1945). Estima-se que, no fim de 2022, chegue-se a marca de 100 milhões de pessoas que foram obrigadas a deixar seus países de origem, fugindo de guerras, conflitos internos, perseguições políticas e violações de todos os tipos de direitos.²³²

O que há de comum entre a crise dos refugiados atual, a maior desde a Segunda Guerra Mundial, e a tragédia das diásporas e massacres do século XX é que a “crise é a atualização da própria crise”,²³³ ou seja, a ocorrência dessas adversidades tem prazo certo para acontecer novamente ao longo da história da humanidade e, todas as vezes, os dilemas permanecem os mesmos.

E, desse modo, a crise se renova, periodicamente, em um contexto dinâmico e multicausal, com novas situações que reclamam modificações das normas para ampliar a proteção. As pessoas refugiadas que deveriam ser exceção se tornam regra e, portanto, necessário gerir essa excepcionalidade, mesmo que já esperada e antevista, por meio de sistemas de proteção mais amplos e acessíveis que abarquem as demandas específicas.

²³⁰ CASTLES, 2003, p. 15.

²³¹ PACÍFICO, 2008, p. 184.

²³² ACNUR, 2021, n. p.

²³³ SOUZA, 2016, p. 173.

Considera-se, portanto, que os sistemas internacionais de proteção às pessoas refugiadas podem ser definidos como os conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões, explícitos ou não, nos quais as expectativas de cada ator convergem, em uma determinada área das relações internacionais.²³⁴

Não bastaram, contudo, as atrocidades vislumbradas nos conflitos mundiais para consolidar o DIDH, sendo imprescindível um *corpus iuris* com respaldo internacional para efetivar a proteção dos seres humanos, ou seja, necessária a consolidação dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas por meio de instrumentos normativos.

Assim, as principais fontes convencionais do DIDH são, para além da DUDH, em ordem cronológica:

- a) Convenções Relativas ao Genocídio (1948);
- b) Estatuto dos Refugiados (1951);
- c) Discriminação Racial (1965);
- d) Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966);
- e) Discriminação contra a Mulher (1979);
- f) Tortura (1984);
- g) Direitos das Crianças (1989).

Já os principais instrumentos regionais, também cronologicamente elencados, são: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos (1950), a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969), a Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (1981) e a Declaração de Cartagena (1984).

Sendo assim, observar a importância da Declaração de 1948 e dos Pactos que a complementam envolve reconhecê-los como instrumentos que direcionam a proteção e defesa dos direitos humanos na ordem internacional.²³⁵

A proteção internacional aos Direitos Humanos é organizada em níveis: global, encabeçado pela Convenção da ONU de 1951, regional e local. A proteção na esfera

²³⁴ KRASNER, S. D. **International regimes**. New York: Cornell Paperback, 1983.

²³⁵ LEITÃO, M. A. A Declaração Universal e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos: Significado Histórico e Relevância Contemporânea. **Perspetivas da Contemporaneidade**, Coimbra, v. 1, n. 1, 2021, p. 5 - 20.

regional ocorre por meio de três subsistemas: União Europeia, União Africana e Organização dos Estados Americanos, que, de forma inovadora, constituíram os tribunais e comissões de direitos humanos, cujos principais documentos desses sistemas são: A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e a Carta Africana de Direitos dos Homens e dos Povos (1986), como se verá em tópicos adiante.

Na América, a Declaração de Cartagena, o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ou Protocolo de San Salvador (1988), o Protocolo à Convenção Americana de Direitos Humanos para Abolição da Pena de Morte (1990), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994), a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985), a Convenção Interamericana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiências (1999), a Convenção Interamericana sobre Desaparecimentos Forçados (1994) e o Plano de Ação do México (2004) constituem o sistema regional de proteção aos direitos humanos.

Além desses instrumentos legais, somam-se, a todo o sistema americano de proteção, os órgãos de supervisão regionais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos e, em África, a Carta Africana constituiu a Corte e a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos que é o órgão de supervisão instituído.²³⁶

Novo²³⁷ completa que, sob a consideração da proteção da pessoa humana como uma norma imperativa e inderrogável de Direito Internacional, no que tange ao rol dos tratados de Direitos Humanos, segundo o art. 53 da Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados²³⁸: “[é] nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral”. Isso vem para garantir o mínimo de proteção aos direitos humanos nos documentos e tratados sobre o tema.

Assim, vários mecanismos de proteção surgiram na ordem jurídica internacional, como: a criação de um sistema de relatórios e de queixas e de

²³⁶ NOVO, 2021.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ BRASIL, 2009.

reclamações interestatais; surgimento de uma Comissão de Direitos Humanos; confecção de instrumentos normativos de proteção dos direitos humanos; etc.

Em nível regional, verifica-se movimento similar quando da criação da Comissão Europeia de Direitos Humanos (CEDH), da Corte Europeia de Direitos Humanos, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, da Corte e da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos e da Comissão Árabe Permanente de Direitos Humanos, sem olvidar das inúmeras Convenções sobre Direitos Humanos. A partir dessas mudanças de paradigmas, no plano internacional, o Estado passou a ser responsabilizado por violação aos direitos humanos.²³⁹

Com relação ao sistema internacional para a proteção específica da pessoa refugiada, o principal instrumento normativo que o compõe é a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, acrescida pelo Protocolo Adicional de Nova Iorque, de 1967, que, devido a sua importância é o instrumento que baseia todos os sistemas de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas no mundo.

Estabelece padrões básicos para o tratamento de pessoas refugiadas e é utilizada até hoje como parâmetro balizador para a proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas. No entanto, não impõe limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento e suas hipóteses de concessão de refúgio são muito reduzidas para abarcar as demandas sociais da contemporaneidade.

Assim, a Convenção deve ser um instrumento vivo e atualizado capaz de proporcionar proteção aos direitos humanos para as pessoas refugiadas em um ambiente mundial de constantes mudanças. É essa a premissa maior que se defende nessa pesquisa.

O sistema internacional, baseado na Convenção de 1951 para a proteção dos refugiados era, praticamente, a única forma de cooperação institucionalizada na área da mobilidade humana e continua a ser a mais desenvolvida e coerente no aspecto de governança global para as migrações.²⁴⁰

A Convenção da ONU de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 são os principais instrumentos normativos incluídos nesse sistema internacional de proteção

²³⁹ GUERRA, 2006.

²⁴⁰ BETTS, A. Towards a Soft Law Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants. **International Journal of Refugee Law**, v. 22, n. 2, 2010c, p. 209-236.

que fornece a codificação dos direitos das pessoas refugiadas em nível internacional, estabelecem padrões de comportamentos para os Estados ao receberem indivíduos nessa situação e o maior desafio à proteção das pessoas refugiadas, certamente, reside em garantir que os Estados a cumpram e implementem um espírito de cooperação internacional e responsabilidade compartilhada.²⁴¹

É de competência do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) promover e buscar soluções duráveis para a proteção internacional às pessoas que reúnam as condições previstas no Convenção para serem consideradas pessoas refugiadas, bem como supervisionar sua aplicação. Os Estados signatários, ao ratificar a Convenção e/ou o Protocolo, aceitam cooperar com o ACNUR no desenvolvimento de suas funções precípuas.

Betts²⁴² entende que o debate que envolve o gerenciamento do refúgio pode ser resolvido pelo ACNUR por meio da teoria da proteção por persuasão via cruzamento de assuntos, tendo em vista a sua capacidade em convencer os Estados em busca de proteção para as pessoas refugiadas, induzindo-os ao cumprimento das obrigações assumidas por aqueles países que assinaram a Convenção de 1951.

A criação da Convenção da ONU, de 1951, e o implemento do seu Protocolo Adicional, além da criação do ACNUR, em 1950, estabeleceram um sistema de assistência e proteção às pessoas refugiadas que permite a observância e a efetivação dos direitos e dos deveres dessas pessoas, bem como as contrapartidas que devem ser propiciadas pelos Estados na tentativa de promover e efetivar os direitos humanos e, por fim, são os meios pelos quais é assegurado que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e de gozar de refúgio em outro país.²⁴³

Assim, na busca incessante pelo conhecimento, desenvolvimento e efetivação da proteção à pessoa humana e contra as violações perpetradas pelos Estados e pelos particulares, o DIDH, DIH e o DIR têm-se mostrado vitais para a uniformização, fortalecimento e implementação da dignidade da pessoa humana e consequente proteção.

²⁴¹ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas**. Brasília: ACNUR Brasil, 2016b. n.p.

²⁴² BETTS, A. The global governance of migration: the role of trans-regionalism. *In*: KUNZ, R.; LAVENEX, S.; PANIZZON, M. (Orgs.) **Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership**. Lucerne, 2009c, p. 210.

²⁴³ SILVA, 2014, p. 57.

Com relação ao percurso atestatório de direitos de todos os seres humanos, outros instrumentos que, historicamente, preveem a proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada, são descritos nesse trabalho, cujos sistemas protetivos didaticamente escolhidos foram o da América Latina, o da União Europeia e o da África, que determinam, de forma individual, procedimentos para a solicitação de refúgio e proteção às pessoas refugiadas, estes serão analisados a seguir.

3.2 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA NA UNIÃO EUROPEIA

Como enfatizado em linhas anteriores, após as graves violações aos direitos humanos ocorridas na Segunda Guerra, a comunidade internacional, receosa que novos conflitos acontecessem, volta-se à reconstrução dos direitos intrínsecos ao ser humano como paradigma e referencial teórico que norteiam a ordem internacional.

Grande parte dos países do mundo procurou elaborar mecanismos que evitassem ou mesmo reduzissem novos conflitos e minimizassem as consequências deles advindas.

O enfrentamento das violações aos direitos humanos passa a ser uma obrigação primária dos Estados que se conscientizaram que sem o respeito aos direitos humanos a convivência pacífica das nações se tornaria impossível, já que o surgimento de Estados totalitários espalhou terror e provocou a destruição de povos inteiros. Desse esforço conjunto cria-se um sistema global de proteção aos direitos humanos e diversos sistemas regionais e nacionais se desenvolvem.²⁴⁴

No momento em que o mundo enfrentava uma grande crise humanitária, com a perda de milhares de vidas, a ONU foi fundada e a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) foi adotada como resposta da comunidade internacional perante as atrocidades ocorridas na Segunda Guerra. A DUDH é considerada o marco inicial para a afirmação histórica dos direitos humanos, permitindo a internacionalização desses direitos e a sistematização normativa internacional, por meio de instrumentos

²⁴⁴ DANIELE, A. L. W. S.; PAMPLONA, D. A. O reconhecimento dos refugiados ambientais no âmbito do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. **Revista de Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 11, n.37, 2017, p. 219-240.

jurídicos, com alcance global e regional, de proteção aplicáveis a todo e qualquer indivíduo.²⁴⁵

O documento dispõe sobre princípios morais que enunciam a dignidade da pessoa humana como parâmetro universal a ser seguido por todos, reafirmando e fortalecendo a importância da liberdade e solidariedade na reconstrução do mundo. Foi um autêntico recomeço da História da humanidade e seu valor mais profundo está na consideração da dignidade da pessoa humana.²⁴⁶

No que tange às pessoas refugiadas, os arts. 13 e 14 da Declaração de 1948 afirmam que toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado, além do direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e de regressar ao seu país de origem.

Embora o DUDH garanta o respeito ao direito de uma pessoa migrar do seu país de origem ou mesmo se deslocar dentro dele, a questão das migrações encontrou resistência de normatização no plano internacional. Tal fato está ligado à comunidade internacional ter dificuldade de tratar a migração sob uma perspectiva dos direitos humanos e acordar meios para sua gestão e, muito embora, as normas de direitos humanos sejam de aplicação imediata, os recursos aos tribunais domésticos e internacionais são utilizados como formas de efetivação de direitos garantidos na normativa.²⁴⁷

A DUDH foi a um só tempo o instrumento que inaugurou a universalização dos direitos humanos, servindo de modelo e fonte interpretativa dos preceitos que visam a proteção dos direitos humanos, além do fato de ter direcionado a confecção de normas protetivas também no plano regional, com destaque para a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), assinada em 1950, entrando em vigor em 1953, com caráter vinculante, diferentemente, da Declaração.²⁴⁸

Apesar destes reconhecimentos não se pode deixar de perceber o hiato que ainda subsiste entre a mensagem humanista que, tanto a DUDH, como a CEDH, encerra e a realidade posta e prevalecente no mundo.²⁴⁹

²⁴⁵ CLARO, 2019, p. 221.

²⁴⁶ DALLARI, D. A. A luta pelos Direitos Humanos. In: LOURENÇO, M. C. F. (org.). **Direitos Humanos em Dissertações e Teses da USP 1934-1999**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

²⁴⁷ CLARO, 2019, p. 221.

²⁴⁸ LEITÃO, 2021.

²⁴⁹ Ibid.

Os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos surgiram a partir dessa reivindicação: a proteção da pessoa humana acima de tudo. Os sistemas nasceram da avaliação específica e diferenciada das peculiaridades e desafios porque passa cada região, na tentativa de alcançar soluções práticas e efetivas entre os Estados que estão vinculados a determinado sistema.

No âmbito territorial europeu, diretamente atingido pelos efeitos da guerra, a CEDH introduziu o primeiro sistema regional para a proteção dos direitos humanos, cuja finalidade seria estabelecer padrões mínimos de salvaguarda de direitos que deveriam ser respeitados pelos Estados-membros, emergindo com a intenção de barrar ameaças totalitaristas, garantindo um escudo protetor das pessoas frente aos Estados.²⁵⁰

A Convenção Europeia, diferentemente de uma Declaração, tem caráter vinculativo e com controle judicial, na medida em que instituiu a Comissão Europeia de Direitos Humanos, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) e a Corte Europeia de Direito Humanos, que permite que qualquer pessoa física, organização não governamental ou grupo de indivíduos, de forma direta, possa submeter denúncia perante a Corte quando houver violação de direitos enunciados pela norma europeia e por Protocolos que acrescentaram novos direitos aos que nela foram consagrados.²⁵¹

Essa possibilidade demonstra uma grande evolução na proteção dos direitos para dar maior efetividade aos preceitos fundamentais da dignidade humana, muito embora a Comissão tenha deixado de existir, em 1998, em razão de reestruturação da Corte.²⁵²

O grande diferencial do sistema europeu de proteção, capitaneado pela Convenção Europeia, está justamente em assegurar mecanismo concreto de controle e sanção, associando princípios e garantindo proteção jurisdicional por descumprimentos. A razão de um Estado, pela primeira vez, pode se curvar perante direitos individuais.²⁵³

²⁵⁰ LEITÃO, 2021.

²⁵¹ PIOVESAN, F. **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 60.

²⁵² Ibid.

²⁵³ MONTEIRO, S. I. C S. **La configuración jurídico-política de la ciudadanía de la Unión Europea: Europa delos ciudadanos e identidad europea**. 2015. Tese — Universidade de Estremadura, Estremadura, 2015.

Pode-se indagar o porquê da existência de sistemas regionais de proteção se já existia o sistema global e ambos, praticamente, criados ao mesmo tempo. Deve-se, pois, entender que todos os sistemas regionais se embasaram no sistema internacional da Convenção de Genebra e não são excludentes, tendo sido criados para ampliar a proteção, todavia, sem olvidar das questões políticas e estruturais envolvidas e pertinentes a cada localização e época de criação.

Ao longo dos anos, haveria a coexistência de vários instrumentos internacionais de proteção cujas origens, natureza e efeitos jurídicos seriam distintos ou variáveis, e aplicados em diferentes âmbitos, seriam diferenciados também quanto aos seus destinatários ou beneficiários, formando-se assim, gradualmente, um *corpus iuris*, em que a unidade conceitual dos direitos humanos transcende todas as diferenças.²⁵⁴

E Jubilut²⁵⁵ arremata afirmando que:

Os pactos de direitos humanos surgem como resposta aos anseios da comunidade internacional de se consolidar a proteção dos direitos humanos, a qual até então tinha como seu documento mais efetivo a Declaração Universal dos Direitos dos Homens, que, por sua própria natureza, não possuía força vinculante. São eles fruto de sua época, o que pode ser visto principalmente no fato de serem eles dois instrumentos ao invés de um tratado único, como anteriormente previsto; essa situação decorre das divergências políticas e ideológicas existentes quando de sua elaboração.

Dessa forma, são de grande importância tanto os documentos de caráter internacional, como os regionais ou nacionais, que consolidam os direitos humanos positivados, aumentando sua eficácia ao passo que instauram medidas de implementação dos direitos que pretendem resguardar.

Ao sistema europeu seguiram-se os sistemas interamericano e o africano, demonstrados em linhas posteriores. Todos os instrumentos normativos voltados à proteção dos direitos humanos complementam os esforços das Nações Unidas para preservar esses direitos por meio de mecanismos regionais adequados.

A Carta europeia foi alterada e proclamada, pela segunda vez, em dezembro de 2007, e tem o condão de reunir, em um único documento os direitos que, anteriormente, encontravam-se dispersos em vários instrumentos normativos da União Europeia e de legislações nacionais dos países-membros, conferindo maior

²⁵⁴ TRINDADE, A. A. C. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)**: as primeiras cinco décadas. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

²⁵⁵ JUBILUT, 2007b, p. 246

clareza e efetividade aos direitos fundamentais e criando um ambiente de maior segurança jurídica dentro do bloco.²⁵⁶

A Convenção europeia incorpora os direitos e liberdades civis, deixando a normatização dos direitos sociais para a Carta Social Europeia. A CEDH tem grande alcance, na medida em que qualquer pessoa que se encontre em território europeu, independentemente de sua nacionalidade, tem seus direitos assegurados.

O texto convencional possuía três organismos principais: a Comissão Europeia de Direitos Humanos, o Comitê de Ministros e o Tribunal ou Corte Europeia de Direitos Humanos. O Comitê desempenhava precipuamente a função política, sendo competente para aferir as responsabilidades dos Estados e uma possível aplicação de sanção.

Já a Comissão Europeia de Direitos Humanos era composta por membros eleitos, para um mandato de 06 (seis) anos, pelo Comitê de Ministros em quantidade igual ao de Estados – membros da Convenção. A sua função era a investigação da denúncia sobre violação da Convenção trazida pelos Estados-Partes, indivíduos ou organizações não-governamentais, além de ser uma instituição semijudicial que decidia sobre a admissibilidade das petições, propunha soluções amigáveis, quando cabível, enviava os casos à Corte Europeia ou encaminhava seus relatórios ao Comitê de Ministros e ordenava medidas preliminares de proteção, todavia não era um órgão permanente.²⁵⁷

Mazzuoli²⁵⁸ afirma que a Corte Europeia de Direitos Humanos, assim como a Comissão, não era permanente, e a Corte possuía o caráter judicial, sendo sua função julgar os casos de violação aos direitos humanos encaminhados pela Comissão nos quais constavam como agressor Estado que havia reconhecido a jurisdição da Convenção. Os indivíduos não tinham acesso direto à Corte, sendo-lhes imposto que a petição individual deveria ser proposta, primeiramente, na Comissão Europeia.

Tal como ocorre no sistema interamericano de proteção, no sistema europeu inicial, os indivíduos não podiam submeter assuntos à Corte, apenas a Comissão e os Estados tinham legitimidade. Um grande avanço, nesse sentido, ocorreu e qualquer

²⁵⁶ UNIÃO EUROPEIA. Carta de direitos fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 18 dezembro 2000. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.

²⁵⁷ MAZZUOLI, V. O. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 907.

²⁵⁸ Ibid.

Estado-membro, qualquer pessoa ou grupo de pessoas ou entidade não-governamental podem submeter petições à Corte, com o requisito de se esgotar todos os recursos internos.

Devido às críticas surgidas em torno da dificuldade de acesso, transitoriedade dos órgãos, necessidade de reconhecimento de jurisdição, dentre outras, inúmeros foram os protocolos elaborados com o objetivo de ampliar e modernizar a norma europeia, destacando, por sua importância, a Carta Social Europeia, de 1965, revisada em 1996, que incluiu os direitos econômicos, sociais e culturais.²⁵⁹

Do mesmo modo, o Protocolo nº 11, de 1998, cuja principal alteração foi a extinção da Comissão e da Corte Europeia²⁶⁰, instituiu uma nova Corte permanente com atividade consultiva e contenciosa,²⁶¹ além da possibilidade de indivíduos, grupo de indivíduos, organizações não-governamentais e Estados-membros ajuizarem ações diretamente perante a Corte, observados determinados requisitos.²⁶²

Em matéria específica de proteção aos direitos humanos para a pessoa refugiada, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ratifica a Convenção da ONU de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, acolhendo aqueles cujas condições pessoais ensejem o *status* de pessoa refugiada, conforme o art 18, denomina essa possibilidade de “Direito de asilo” e não acrescenta nenhuma hipótese nova para a concessão de refúgio.

Faz-se necessário ressaltar que a utilização do termo asilo na Carta dos Direitos Fundamentais Europeia se deve ao fato de que, em inglês, a pessoa que solicita refúgio é denominada *asylum seeker*.²⁶³

Portanto, entenda-se, nessa subtópico, direito ao asilo como sinônimo de direito de concessão de refúgio.

No Protocolo 4, de 1963, menciona-se, de forma superficial, o direito de não expulsão, apenas limitando-se, em seu art. 4º, a declarar que proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros.

²⁵⁹ MAZZUOLI, 2011.

²⁶⁰ Segundo Mazzuoli (2011), a antiga Corte, durante os 39 anos de existência proferiu 837 decisões. A nova Corte julgou 838 petições em apenas dois anos de atuação, considerando sua vigência a partir de 1959.

²⁶¹ De 1959 até 2020, foram proferidos 23.406 julgados pela Corte, nos quais em 84% foi constatada ao menos uma violação de alguma norma da Convenção e cerca de 40% das ações tinha como pólo passivo três Estados: Turquia, Rússia e Itália. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592020_ENG.pdf

²⁶² MAZZUOLI, op. cit.

²⁶³ HENRIQUES, A. B. L. A (in)efetividade do sistema europeu comum de refúgio na proteção dos refugiados na União Europeia. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 5, n. 1, 2014, p. 120-136.

Por isso, Dauvergne²⁶⁴ afirma que as leis sobre migração são as questões chave para se contestar o núcleo tanto de 'nação' quanto de 'Estado' e, por conseguinte, têm-se tornado o último baluarte da soberania.

Ainda, no âmbito da União Europeia, os países que compõem o bloco regional adotam medidas restritivas para impedir a chegada dos imigrantes aos seus territórios, violando as legislações de direitos humanos das quais são signatários, em especial a Convenção de Genebra de 1951, uma vez que não estão concedendo a condição de pessoa refugiada a quem tem o direito, porque receiam ter que acolher grandes fluxos de migrantes econômicos camuflados sob a condição de pessoas refugiadas. Essa visão restritiva leva à limitação da proteção à pessoa refugiada e ao solicitante de refúgio, já que estes são vistos como "indesejados" ou, até mesmo, como ameaça à segurança nacional dos países.²⁶⁵

Realizando uma análise acerca da possibilidade de uma pessoa refugiada ter acesso à Corte Europeia de Direitos Humanos e, conseqüentemente, ao sistema regional de proteção, existem muitos empecilhos e entraves burocráticos que impedem a denúncia perante às autoridades, seja pela barreira da língua, seja pela falta de informação, pela exigência de esgotamento de todas as vias internas de recursos para realizar a denúncia de violação perante aquele órgão colegiado.

Assim, o direito de petição é mitigado e a proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas, nesse aspecto, fica comprometida.

Em 2012, a Corte julgou o caso *Hirsi Jamaa e outros vs. Itália*, condenando o país europeu por desrespeitar o direito internacional dos refugiados, quando não observou o princípio do *non-refoulement*. O fato ocorreu quando a guarda costeira italiana interceptou, em alto mar, uma embarcação com 26 pessoas, entre somalis e eritreus, e os colocou em uma embarcação pertencente a Itália, sem nenhum contato verbal ou fornecendo qualquer informação aos mesmos, deixou os deslocados na costa da Líbia utilizando-se do fato desse Estado não ser signatário de nenhuma das Convenções de Direitos Humanos.²⁶⁶

²⁶⁴ DAUVERGNE, C. **Making people illegal**: what globalization means for migration and Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

²⁶⁵ TIRLEA, R. A. **Asylum seekers in EU**: conditions, procedures and human rights. The case of Romania's asylum system. 2012.

²⁶⁶ CLARO, 2015, p. 228.

Claro²⁶⁷ continua ilustrando que a Itália também utiliza centro de detenção de supostos solicitantes de refúgio e pessoas indocumentadas, na Ilha de Lampedusa. A Austrália mantém centro de detenção nos territórios de Nauru e Ilha Manus, além de interceptar barcos e deportar deslocados frequentemente. Essas atitudes são de flagrante desrespeito aos direitos humanos.

As fortes restrições aos direitos humanos são, por sua vez, frequentemente, relativizadas com a justificação de valores ou princípios constitucionais concorrentes – como a autodeterminação de um povo, em nome da preservação de direitos. Sua aplicação, muitas vezes, opõe-se aos interesses políticos e financeiros e, além disso, nenhum sistema de proteção prevê uma aplicação eficiente de suas decisões.

A UE sempre sofreu com a pressão migratória, demonstrando a necessidade urgente de uma reforma no seu sistema de acolhimento. Em 1999, o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) foi criado na tentativa de harmonizar as políticas de proteção global e regional já existentes e integrar o sistema de solicitação de refúgio em toda a União. Propôs-se a criação de um ordenamento comum que, teoricamente, levaria ao melhoramento das condições de acolhida e do tratamento dispensado às pessoas refugiadas²⁶⁸.

O objetivo era estabelecer um verdadeiro sistema comum fundado, principalmente, na Convenção de Genebra de 1951 e demais normativas pertinentes.

Henriques²⁶⁹ afirma que, embora a implantação do SECA tenha obtido avanços, a UE continua sendo composta por diversos países soberanos, que absorvem as normas coletivas como lhes bem convier, não havendo nenhum meio pelo qual se possa impor a eles determinada conduta, menos ainda quando as ações envolvem o refúgio.

A primeira fase do SECA estabeleceu padrões mínimos para o tratamento dos pedidos de asilo, embasando-se no reconhecimento do Estatuto do Refugiado de 1951. A segunda seria o estabelecimento de procedimento comum de asilo em toda a UE, mas que, até hoje, não foi concretizado e, a terceira e atual fase, é o momento em que o bloco europeu se viu pressionado pela “crise migratória” mundial.²⁷⁰

²⁶⁷ CLARO, 2015, p. 228.

²⁶⁸ HENRIQUES, 2014.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ FRANÇA, A. C. B. **Quando as fronteiras se tornam barreiras**: uma reforma necessária no sistema europeu comum de asilo. 2020. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020.

Vale ressaltar que, nesse sistema de asilo, não houve nenhum documento em que se ampliou as hipóteses de concessão de refúgio, restringiu-se apenas a reafirmar que o direito de asilo está garantido conforme a Convenção de 1951.²⁷¹

No entanto, ele inovou ao propor um sistema comum de proteção aos refugiados, por meio do alinhamento das legislações nacionais dos Estados-membros em matéria de asilo. Essa necessidade de atualizar a Convenção já existente pode incentivar os Estados- membros a unificar sua política de refúgio para uma integração permanente.²⁷²

Como revés da moeda, acabou por evidenciar a dependência da conveniência política e do direito doméstico de cada Estado-membro e, desde do início, viu-se comprometida com a ideia de um sistema de asilo harmônico dentro de um sistema internacional maior de proteção aos direitos humanos.

Desse modo, o SECA, mesmo engendrando esforços para atingir um determinado nível de uniformização e harmonização legislativa dentro da UE, não conseguiu ainda atender ao princípio da igualdade de acesso à proteção e garantia de asilo aos refugiados em condições equivalentes, em todo o bloco, devido às diferenças nas taxas de reconhecimento e de recusa dos pedidos de asilo de requerentes provenientes do mesmo país de origem, demonstrando que as normas mínimas de direito doméstico não conseguiam ser atendidas.²⁷³

É importante ressaltar que a UE não é parte da Convenção de 1951, mas se encontra tacitamente vinculada a ela em razão do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que incluiu, de acordo com o art. 78, que sua política de asilo deve estar em conformidade com as convenções de direitos humanos.²⁷⁴

Neste ponto, reafirma-se a necessidade de atualização da Convenção de 1951 para que, além dos Estados que ainda não a ratificaram, blocos unificados tenham a possibilidade de o fazê-lo de forma expressa e vinculante, deixando de tratar a norma onusiana como instrumento histórico e ultrapassado, engajando-o nos novos desafios da contemporaneidade.

²⁷¹ FRANÇA, 2020.

²⁷² Ibid

²⁷³ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 360 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Plano de ação em matéria de asilo uma abordagem integrada da proteção na UE. 2008. Bruxelas.

²⁷⁴ LEITÃO, 2021.

Assim, é importante ter consciência de que os avanços realizados até então, em matéria de proteção aos direitos dos indivíduos, não podem levar à falácia de que os direitos humanos são hoje, verdadeiramente, respeitados e obedecidos no mundo inteiro.²⁷⁵

Ainda acontecem violações graves e profundas de direitos humanos sob várias formas como: discriminação de mulheres, crianças e minorias, “limpeza étnica”, tratamento desumano de pessoas refugiadas, tortura, detenções arbitrárias, pena de morte e outras formas de penas cruéis, opressão de dissidentes políticos, racismo e exclusão social, além de pobreza e miséria extrema em todos os continentes.²⁷⁶

Mesmo em situações que poderiam ser consideradas emergências humanitárias, os Estados, que deveriam acolher pessoas em situação de refúgio, não as aceitam adotando políticas públicas restritivas e intensificando a fiscalização, nas suas fronteiras e mesmo em alto mar, para impedir que os deslocados cheguem aos seus territórios, em uma clara violação à Convenção de 1951, a Convenção Europeia de Direitos Humanos e demais acordos de proteção.

Desse modo, constata-se, pois, que, mesmo estando-se no século XXI, o desrespeito aos direitos humanos faz parte do cotidiano mundial e ainda atinge, “tal como no passado, um número infindável de pessoas, privadas do mais ínfimo direito aos mínimos vitais, diariamente submetidas a múltiplas violações de direitos humanos”.²⁷⁷

E, na ‘era dos direitos’ ainda persiste a miséria, pobreza, a falta de trabalho, as poucas oportunidades de qualificação ou o acesso a cargos mal remunerados e sem perspectivas profissionais, a impossibilidade de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e quantidade suficiente, assim como a falta de saúde e de habitação. Pouco mais de um terço dos habitantes do mundo, em detrimento dos outros dois terços da humanidade, estão submetidos a condições de vida cada vez mais precárias.²⁷⁸

Também neste século, que não tem a justificativa de viver os horrores de uma Guerra Mundial, assiste-se ao ressurgimento da xenofobia, dos nacionalismos

²⁷⁵ TAIAR, 2009.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ PINHEIRO, P. S. Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. v. 5, n. 9, 2008, p. 76-87.

²⁷⁸ SIMON, P. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: Ideal de Justiça, Caminho da Paz. Brasília: Senado Federal, 2008.

excludentes, da intolerância étnica e/ou cultural e ao auge de discursos políticos tendenciosos que alimentam a ideia de exclusão do 'outro', ou seja, o estrangeiro, o imigrante ou o refugiado. E, assim, vai-se subtraindo novamente a dignidade humana, concebendo-se o oposto de tudo aquilo que a DUDH, a Convenção de Genebra de 1951 e a CEDH representam.²⁷⁹

Desse modo, urge continuar no sentido da realização das ideias que colocam o ser humano de frente com o imperativo de um verdadeiro sentido de humanidade e, para isso, é indispensável o engajamento de todos em defesa dos direitos humanos. Para esse engajamento importa, de forma particular, estimular-se a reflexão e a formação crítica, aprimorando-se a ética de toda a sociedade diante de situações sociais que exigem uma postura coerente com a defesa e proteção da condição humana.

Em cumprimento aos postulados da Declaração de 1948, necessário se faz os Estados observarem os problemas existentes na atualidade, os novos desafios que surgiram e exigem que se encontrem soluções mais justas e eficazes, fomentando, inclusive, o processo de educação para os direitos humanos a fim de se desenvolver o respeito aos direitos e liberdades de todos os indivíduos e assim cumprindo o ideal benemérito então prometido.

Para tanto, sem olvidar do sistema regional europeu de proteção, esta tese defende que o aparato regional gozaria de maior segurança jurídica, caso o sistema global de proteção lhe desse mais subterfúgios que justificassem a proteção, por meio da ampliação das hipóteses em que o refúgio poderia ser reconhecido como se demonstrará ao longo dos próximos capítulos.

3.3 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA NA AMÉRICA LATINA

Para Arendt²⁸⁰, os direitos humanos não são um dado, mas uma construção que se renova num processo marcado por marchas e contramarchas, característico do processo histórico. É, nessa perspectiva, que importa destacar os sistemas regionais de proteção cujo objetivo é demonstrar os passos e os descompassos pra salvaguardar os direitos humanos até os dias de hoje.

²⁷⁹ LEITÃO, 2021.

²⁸⁰ ARENDT, H. **A Condição Humana**. 10. ed. São Paulo: Editora Forense-Universitária, 2007.

O sistema regional interamericano tem papel fundamental na concretização dos direitos humanos na América, surgindo em 1948, com a adoção da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a aprovação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, demonstra como ocorreu o desenvolvimento dos direitos humanos ao longo da história do continente.

Em 1959, foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, em 1969, promulgou-se a Convenção Interamericana de Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica que concebeu a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

O sistema interamericano de proteção possui, como norma fundamental, o Pacto de San José da Costa Rica, assinado em 1969, entrando em vigor em 1978, que estabeleceu a Comissão Interamericana, cujo papel é a interpretação dos tratados que estão relacionados aos Direitos Humanos na América. Já a CIDH processa denúncias individuais e fiscaliza o cumprimento das obrigações decorrentes da ratificação da Convenção, sendo apenas possível a adesão aos Estados participantes da OEA, que seria um organismo regional associado à ONU e criado em 1951.²⁸¹

A Convenção Americana possui grande importância porque orienta que os Estados a ela vinculados devem buscar o cumprimento das diretrizes do tratado em completa harmonia, observando os direitos inerentes à personalidade jurídica até questões ligadas à preservação do meio ambiente, patrimônio histórico, direito à vida, direito de não ser submetido à escravidão, direito à proteção judicial, dentre outros e foi ratificada por 25 países.^{282, 283}

Assim, os Estados deveriam promover ações afirmativas no intuito de diminuir as desigualdades e violações de direitos, e em alguns casos, deverão se abster de atos para cumprir os ditames constantes no referido Pacto, sob pena de punições.

A seção da Convenção Americana que tratava dos direitos econômicos, sociais e culturais ficou sobrestada, à época, e somente restou aprovada, em 1988, na Conferência Interamericana de São Salvador, quando houve a promulgação de um

²⁸¹ AURELIANO, P. G. A. O pacto de San Jose da Costa Rica e o regime de concessão de refúgio na América Latina. **JUS.com.br**, 09 setembro 2016.

²⁸² Em 1992, a Convenção foi ratificada pelos seguintes países (em ordem alfabética): Argentina, Barbados Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Perú, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

²⁸³ PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 332.

Protocolo, adicionando uma lista de direitos, como o direito inalienável de respeito à vida e abolição da pena de morte, que já haviam sido estipulados, em nível internacional, nos mesmos moldes do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, mas que mereciam ser, expressamente, consagrados, dentre eles, o direito ao meio ambiente sadio.²⁸⁴

Vale salientar que o referido sistema de proteção regional não é formado apenas pela Convenção de 1969. Atualmente, é constituído por vários documentos, entre Convenções, Declarações e Protocolos^{285, 286}.

O art. 33 da Convenção institui a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos com o objetivo de dar maior efetividade aos direitos prenunciados na norma convencional. A Comissão já havia sido instituída antes mesmo da promulgação da Convenção, mas suas atribuições foram ampliadas, em 1962, sendo sua principal função velar pela preservação dos direitos humanos em todos os Estados signatários, recebendo denúncias sobre violações e interpretando as normas convencionais. Possui sede em Washington, D.C. e é formada por sete integrantes “da mais alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos” nacionais de qualquer Estado membro da OEA.²⁸⁷

Por sua vez, a CIDH, cuja sede é na Costa Rica, é um órgão autônomo, com organização e funcionamento independentes da Comissão e realiza a função consultiva e contenciosa, ou seja, recebe e julga casos de violação de direitos humanos. A crítica que se faz se baseia na possibilidade de está restrita aos países que aceitaram, expressamente, sua jurisdição, que deveria ser automática e compulsória, e ao acesso à Corte que é restrito apenas à Comissão e aos Estados membros.²⁸⁸

²⁸⁴ MARTINELLI, J. P. O.; PREVELATO, F. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista de Direitos Fundamentais**, v. 1, n.1, 2019, p. 23-36.

²⁸⁵ LUIZ, E. M. B. **O sistema interamericano de direitos humanos e as relações com os componentes do Mercosul e da aliança do pacífico**. 2013.

²⁸⁶ Os referidos documentos são: a própria Convenção Interamericana de Direitos Humanos; Aceitação da Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Protocolo adicional à Convenção Interamericana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Protocolo relativo à abolição da Pena de Morte; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir, Erradicar a Violência contra a Mulher; Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores; Convenção Interamericana para eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de deficiência.

²⁸⁷ MARTINELLI; PREVELATO, op. cit. p. 23.

²⁸⁸ PIOVESAN, 2009, p. 48.

O caso *Haya de La Torre* é emblemático quando se trata de decisões da Corte Internacional de Justiça (CIJ) em torno do mérito de concessão ou não de asilo político. *Victor Raúl Haya de La Torre* foi o fundador do grupo de centro-esquerda denominado Aliança Revolucionária do Povo Americano, cujo objetivo era a busca da igualdade no Peru. Depois de ser derrotado na guerra civil peruana, em 1949, *De La Torre* pediu asilo na embaixada da Colômbia no Peru.²⁸⁹

Mazzuoli²⁹⁰ relembra que asilo político, diferentemente do refúgio, é um instituto tipicamente reconhecido como um costume da América Latina e o conceitua como: “[...] o recebimento de estrangeiro em território nacional para evitar perseguição ou punição baseada em crime de natureza política ou ideológica, geralmente cometido em seu país de origem”.

No caso em questão, a Colômbia concedeu asilo político a *De La Torre* e encaminhou a solicitação de salvo conduto ao governo peruano para transferi-lo efetivamente ao seu território em segurança. O Peru negou o pedido alegando que ele era um criminoso comum e não um perseguido político, o que descaracterizaria o asilo e solicitou um parecer jurídico da CIJ, que decidiu que esses dois países resolvessem a questão na seara política não lhe cabendo escolher a maneira como o asilo deveria ser encerrado.²⁹¹

Souza e Oliveira²⁹² examinam um caso mais atual sobre a mesma discussão. O senador boliviano, Roger Pinto Molina, em 28 de maio de 2012, pediu asilo e se abrigou na Embaixada do Brasil na cidade de La Paz. O Brasil concedeu-lhe o *status* de asilado político, mas a Bolívia não aceitou a decisão. O senador asilado residiu na Embaixada brasileira, por mais de um ano, até que o diplomata brasileiro, Eduardo Saboia, trouxe-o ao país, por decisão própria.

Nesse sistema regional, a definição de pessoa refugiada mostra-se ampliada, e a inspiração foi obtida do primeiro continente a fazê-lo que foi o africano, pois a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969) acrescentou à definição “clássica”, já prevista na Convenção de 1951, que “será considerado refugiado qualquer indivíduo que, devido a uma agressão, ocupação

²⁸⁹ NOGUEIRA, R. B. **Os países da América do Sul e a submissão dos seus conflitos à corte internacional de justiça**. 2010.

²⁹⁰ MAZZUOLI, 2011.

²⁹¹ NOGUEIRA, op. cit.

²⁹² SOUZA, L. M.; OLIVEIRA, M. F. A. O caso do senador boliviano Roger Pinto Molina: considerações à luz do direito interno e do direito internacional público. **Revista Eletrônica Thesis**, n. 23, 2015, p. 29-45.

externa, dominação estrangeira ou acontecimento que perturbe gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar, fora do seu país de origem ou de nacionalidade, podendo a violência sofrida pela pessoa surgir a partir de outro Estado ou se manifestar em apenas uma região do Estado”. Deste modo, não se exigindo dessas pessoas que demonstrem o receio fundado de perseguição.²⁹³

Assim, o sistema interamericano, encabeçado pela Declaração de Cartagena, adotada em 1984, em Cartagena, na Colômbia, é considerada um instrumento de proteção moderno e de grande contribuição para a proteção do indivíduo refugiado na América Latina. Mesmo que não seja um instrumento juridicamente vinculante, a Declaração vai além da ideia de perseguição individualizada por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas e inclui, nas hipóteses de concessão de refúgio, também aquelas pessoas que deixam seus países de origem por razões de guerras e/ou violação massiva de direitos humanos ou de causas similares que perturbem gravemente a ordem pública.²⁹⁴

Vale ressaltar que sempre houve uma tradição de concessão de asilo político, no continente americano, a pessoas que enfrentavam perseguições, principalmente, por suas opiniões e engajamento políticos. Todavia, na tentativa de solucionar a crise que estava se instalando, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos elaborou um esboço para a Convenção Interamericana de Refúgio, nenhum dos membros da Organização dos Estados Americanos acatou, pois havia o receio de alguma intervenção internacional na região.

A situação se agravou e, nos países do cone sul, crescia o número de pessoas desaparecidas e mortas e, diferentemente, do medo que pessoas públicas tinham de sofrer perseguições, agora o cidadão comum também temia seus governos. Desse modo, um grupo de especialistas e acadêmicos elaboraram o texto da Declaração de Cartagena, ampliando a definição de refugiado na tentativa de aumentar a proteção.²⁹⁵

A Declaração ainda pode ser considerada um marco na proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas, uma vez que ampliou a definição do termo para

²⁹³ DANIELE; PAMPLONA, 2017, p. 220.

²⁹⁴ BARICHELLO, 2009.

²⁹⁵ SOUZA, 2016, p. 173-174.

incluir como pessoa refugiada novos grupos de indivíduos que necessitavam de uma proteção mais extensa (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, ART 3º).²⁹⁶

Assim, no seu Título III, a Declaração define a pessoa refugiada como sendo aquela portadora dos elementos enumerados pela Convenção da ONU de 1951 e, além dessas pessoas, considera também aqueles indivíduos que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado, gravemente, a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, TITULO III).²⁹⁷

Esse instrumento normativo de caráter regional ratifica a importância de se celebrar a paz, em especial, nos países do continente americano em conflito. Para se considerar a concessão do refúgio requer apenas que haja ameaça à vida, à liberdade e à segurança, de forma genérica, causadas por uma das cinco situações elencadas na Declaração.

A legislação interna de alguns países, todavia, alterou termos da definição regional. Por exemplo, no Brasil, a Lei 9.474/97 inseriu “grave e generalizada violação de direitos humanos” como um dos requisitos para reconhecimento da condição de pessoa refugiada. No Uruguai foi incluído o termo “terrorismo” como uma das formas de violência elencadas na Declaração. No Peru, substituiu-se a expressão “violência generalizada” por “dominação ou ocupação estrangeira”.

Em Honduras, acrescentou-se “grave e contínua” ao termo “violência generalizada”, além de o país reconhecer casos de refúgio para aqueles que sofrem violência sexual ou de gênero. Já a lei brasileira foi a que mais se distanciou do intuito da Declaração em abranger o maior número de pessoas sob sua proteção e apenas previu a proteção para “àqueles que devido a uma grave e generalizada violação dos direitos humanos foram forçados a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outra nação”, conforme se demonstra no Quadro 2.

Quadro 2 - Termos incluídos por países na expressão “violência generalizada”.

Legislação interna	Expressão “violência generalizada”
Brasil	grave e generalizada violação de direitos humanos

²⁹⁶ ACNUR, 2005b, n. p.

²⁹⁷ Ibid.

Honduras	grave e contínua violência generalizada; violência de gênero e violência sexual
Peru	dominação ou ocupação estrangeira
Uruguai	terrorismo

Fonte: confecção da autora

Na tentativa de solucionar o dilema do refúgio, o texto da Declaração incluiu como possíveis beneficiários da concessão as pessoas que deixaram seu país de origem por causa de guerra, de violação contra os direitos humanos ou de causas similares que perturbem gravemente a ordem pública, como visto acima.

Para tanto, vale ressaltar que quinze países na América Latina acolheram a definição regional mais ampla de pessoa refugiada proposta pela Declaração, a saber: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai.²⁹⁸

Apenas três países: Costa Rica, Panamá e Venezuela não incorporaram a definição ampliada de pessoa refugiada insculpida na Declaração de Cartagena em seus sistemas nacionais. E o Equador que, recentemente, alterou sua legislação determinando esse retrocesso no que tange ao tema.²⁹⁹

Essa “opção” pela utilização ou não da definição mais ampliada do termo refugiado pelos Estados, utilizando conveniência política e critérios subjetivos, gera insegurança jurídica e pode determinar sobrecarga para os Estados que adotam a hipótese mais alargada de concessão de refúgio.

A ampliação dos motivos que ensejam refúgio da Convenção de 1951 poderia minimizar os poderes dos Estados no que diz respeito a faculdade de utilização da definição, isto é, caso houvesse uma atualização da norma de Genebra para incluir a definição mais ampla de refugiado, os países signatários teriam que utilizá-la e não seria apenas uma possibilidade dentro do direito interno de cada um.

Passados 10 anos da Declaração de Cartagena, em 1994, ocorreu o primeiro encontro para revisão da norma que resultou na adoção da Declaração sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, chamada de Declaração de San José sobre

²⁹⁸ SEIXAS, R. J. S. **Soberania Hobbesiana e hospitalidade em Derrida: estudo de caso da política migratória federal para o fluxo de haitianos pelo Acre**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário UNIEURO, Brasília, 2014.

²⁹⁹ Decreto Presidencial assinado em maio de 2012 restringiu ainda mais as concessões de refúgio no país.

Refugiados e Deslocados Internos, reconhecendo-se a necessidade de proteção também aos que se deslocando dentro da fronteira do próprio país.

Trindade³⁰⁰ afirma que dez anos depois, a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados internos (1994), da qual ele mesmo participou da elaboração, estabeleceu novas questões centrais da atualidade, não abordadas pela declaração anterior, levando-se em conta o alargamento das necessidades de proteção ao ser humano, *in verbis*:

Profundizó las relaciones entre el Derecho de los Refugiados y desplazados y los Derechos humanos, dando nuevo énfasis en cuestiones centrales de la actualidad, no tamn elaboradas em la Declaración anterior de Cartagena, como inter alia, las del despazamiento forzado, y del derecho de refugio em su amplia dimensión, examinadas bajo la óptica de las necesidades de protección del ser humano em cualesquiera circunstancias, em el universo conceptual de los derechos humanos.

Em 2004, passados 20 anos da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, aconteceu uma reunião, na Cidade do México, marcada por iniciativas de reflexão da sociedade latino-americana e caribenha conclamando os Estados a promover uma atualização na Declaração. Nessa ocasião, foi elaborado um documento chamado “Declaração e Plano de Ação do México”, com o intuito de fortalecer a proteção Internacional dos Refugiados na América Latina e Caribe, além de ser uma resposta regional aos novos focos de conflito no continente: Colômbia e Haiti.³⁰¹

Segundo o ACNUR³⁰² no 20º aniversário de *La Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (1984-2004), a norma tem importância regional ao inovar, como assim o fez a Convenção Africana, incluindo como pessoa refugiada o indivíduo que tenha deixado seu país de origem ou de nacionalidade devido à ameaça, risco à sua vida, à sua segurança ou à sua liberdade, resultante de violência generalizada, de conflitos internos, de agressão estrangeira, de violência aos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública.

O texto declaratório identificou linhas de ação para assistir aos países de refúgio na implementação dos princípios insculpidos na Declaração de Cartagena.

³⁰⁰ TRINDADE, A. A. C. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la consciencia jurídica universal. In: ACNUR/IDH (org.). **Derechos Humanos y Refugiados en Americas**. San José: ACNUR, lecturas seleccionadas, 2001.

³⁰¹ LEAL, M. D. F. O. **Cooperação internacional para a proteção dos direitos sociais dos haitianos no brasil (2010-2014)**. 2015. 113 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2015.

³⁰² ACNUR, 2005b, n.p.

Quatro reuniões consultivas preparatórias foram realizadas nas cidades de Bogotá, Brasília, Cartagena de Índias, Colômbia e São José nas quais se analisou a problemática das pessoas refugiadas em cada região. Com base nas conclusões e recomendações destas reuniões, elaborou-se o Plano de Ação com o propósito de auxiliar e buscar soluções para o dilema das pessoas refugiadas e outras pessoas que necessitam proteção internacional na região.³⁰³

O ACNUR, juntamente com o Brasil, Costa Rica e México, reuniu os governos dos países da América Latina, o Conselho Norueguês para Refugiados, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, além de setores da sociedade civil para analisar e debater as principais questões sobre os refugiados e outras pessoas que necessitavam dessa proteção internacional dentro da região.³⁰⁴

Menciona-se, todavia, que, mesmo entre países americanos, o sistema jurídico do refúgio não é um padrão, por exemplo, enquanto o Brasil recepcionou a Declaração de Cartagena, em seu direito doméstico, publicando uma legislação específica para os refugiados contendo a ampliação da definição de pessoa refugiada da Convenção de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, o Canadá protege os direitos dentro da mesma normativa jurídica em que protege os deslocados em geral.³⁰⁵

É essa insegurança jurídica que este estudo pretende combater. Nenhuma norma regional terá a abrangência e o caráter imperativo daquela que foi pensada para abranger todo um sistema internacional, como é o caso da Convenção de Genebra.

Ainda sobre os dispositivos protetivos do sistema americano, celebrando os trinta anos da Declaração de Cartagena, em dezembro de 2014, o Brasil sediou, na cidade de Brasília, a Conferência Cartagena +30 em que foi acordada a Declaração e Plano de Ação para aproxima década “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”, como resposta aos novos desafios da proteção internacional e indicações de possíveis soluções para as

³⁰³ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração e plano de ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina**. ACNUR, 2004, n.p.

³⁰⁴ Ibid.

³⁰⁵ PACÍFICO, 2008, p. 184.

peessoas refugiadas, deslocadas e apátridas que se encontram na América Latina e no Caribe, aprofundando o processo de cooperação e integração regional.³⁰⁶

Importante destacar que a Declaração de Brasília, assinada em novembro de 2010, por 18 países, ampliou a proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas e apátridas no continente americano. Inseriu o respeito integral ao princípio de não devolução (*non-refoulement*), incluindo a não rejeição nas fronteiras e a despenalização da entrada irregular de estrangeiros nos países signatários, incrementando o processo de cooperação dentro do marco dos mecanismos de integração regional e incentivando o reagrupamento familiar, dispondo que o repatriamento deve sempre ser voluntário e nunca imposto.

Os países que participaram da reunião também se comprometeram a responder a outro apelo global: a erradicação da Apatridia, até 2024, já que não ter uma nacionalidade é uma violação aos direitos humanos, no intuito de transformar a América Latina e o Caribe na primeira região a eliminar essa vulnerabilidade.³⁰⁷

O que se pode observar, no entanto, é que o direito internacional dos refugiados ainda continua aplicando a mesma diretriz da definição “clássica” de pessoa refugiada, restringindo sobremaneira sua aplicação, mesmo a Declaração e o Plano de Ação reconhecendo novas realidades que forçam pessoas a fugir, diuturnamente, de seus países em busca de proteção aos direitos humanos na América Latina e no Caribe, ainda é uma “Declaração”, ou seja, não tem caráter vinculante. Fato este que atribui aos Estados a opção de adotar ou não a ampliação do conceito de refugiado.³⁰⁸

A razão disso é que as pessoas refugiadas atuais provenientes desses continentes, raramente, adequam-se à definição clássica, uma vez que uma das principais causas de migração forçada de seus países de origem somente se enquadrariam no conceito ampliado das hipóteses de refúgio aceitas, na África e na América Latina, originadas na Convenção Africana e na Declaração de Cartagena que, dificilmente, conseguiria ser expandido e utilizado pelos países europeus e da América do Norte.³⁰⁹

³⁰⁶ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração e plano de ação do Brasil**. [Brasília]: ACNURBR, 2014a, n. p. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2019, n.p.

³⁰⁷ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Relatório tendências globais. **ACNUR**, 2014b. Disponível em: www.unhcr.org/2014trends. Acesso em: 24 out. 2022. n.p.

³⁰⁸ BARICHELLO, 2009.

³⁰⁹ SOUZA, 2016, p. 173.

A restrição da definição é uma clara violação da Convenção de Genebra de 1951, afirma Zetter³¹⁰, que, mesmo quando a minoria dos refugiados “clássicos” consegue, por exemplo, chegar a determinado país para solicitar refúgio, são impedidos de exercer esse direito por uma série de restrições forjadas para dificultar o seu reconhecimento como pessoa refugiada. E conclui que: “o refúgio não é mais um direito básico, mas um prêmio muito privilegiado que poucos merecem”

Portanto, no Colóquio em que foi adotada a Declaração, estabeleceu-se a ampliação da definição de pessoa refugiada, em razão do aumento do número de deslocados nas regiões da América Central, México e Panamá, ratificou-se, sem reservas, a Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional, definindo-se que as instalações de abrigo para essas pessoas não devem se localizar nas fronteiras do Estado para fomentar a integração das pessoas refugiadas com a população local e evitar atentados e quaisquer tipos de violências contra eles.

As recomendações também apontam para a criação de empregos e moradia digna, desempenhando um papel fundamental em relação às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e inserção econômica do deslocado ao seu novo lar e, principalmente, proporcionou proteção para um maior número de vulneráveis com a ampliação do conceito, o que pode significar a vida ou a morte para o indivíduo que busca de proteção.³¹¹

Segundo Trindade³¹², a nova Declaração deu ênfase a questões que não foram trabalhadas em Cartagena como por exemplo: desenvolvimento humano sustentável, deslocamentos forçados, populações indígenas, direitos da criança, direitos econômicos, políticos e sociais, direito de refúgio em sua perspectiva de proteção ao ser humano em quaisquer circunstâncias e baseada no universo dos direitos humanos.

Dentre as recomendações e conclusões feitas no documento, enfatizou-se o caráter complementar e convergente entre os sistemas de proteção da pessoa humana estabelecidos no DIDH, no DIH e no DIR, reiterando a conveniência que os países, que ainda não o fizeram, adiram aos instrumentos internacionais. Termina por

³¹⁰ ZETTER, R. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 2, 2007, p. 172-192.

³¹¹ BALERA, W. (org.). **Direito internacional dos refugiados nos 25 anos da declaração de Cartagena**. São Paulo: Plêiade, 2009, p. 56-57.

³¹² TRINDADE, A. A. C. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**: volume III. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2003, p. 400.

fazer um apelo aos Estados partes da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969) para que adotem as medidas nacionais que garantam a aplicação e difusão de suas normas, assim como a supervisão nela prevista por parte dos órgãos competentes.³¹³

Portanto, essa ampliação nos documentos internacionais sobre a proteção das pessoas refugiadas do direito internacional dos direitos humanos permite a ampliação do paradigma, ultrapassando-se a condição de perseguição individual e focando na situação objetiva do país de origem e, conseqüentemente, analisando-se a proteção dos direitos humanos de forma mais ampla.³¹⁴

Assim, a Convenção da OUA (1969) e a Declaração de Cartagena (1984) reconhecem os conflitos armados e os distúrbios internos que levam aos deslocamentos massivos como hipóteses de concessão de refúgio pelo fato de que, quando esses instrumentos foram aprovados, essas problemáticas somente atingiam a esfera regional. Porém, cada vez mais, conclama-se que tais eventos, sem olvidar de outras hipóteses, tenham lugar no contexto mundial de proteção às pessoas refugiadas, dadas as novas dimensões que o refúgio adquiriu.³¹⁵

O sistema regional interamericano complementa o sistema internacional encabeçado pela Convenção de Genebra de 1951 acrescentando novos direitos e inovando na proteção, com contornos de maior universalidade, em que países da mesma região e com semelhanças, reconhecem que há novos desafios e concordam em atuar juntos para implementar soluções duráveis para a questão das pessoas deslocadas e refugiadas, além dos apátridas.

Todavia, mantém sua natureza jurídica de Declaração, apontando recomendações, não se configurando como um instrumento obrigatório. Formalmente, não é vinculativo, diferente do caráter *cogens* de uma Convenção.

A questão não é discutir o mérito da decisão de um Estado conceder ou não o status de refugiado a um indivíduo baseado na definição “clássica” ou na definição ampliada, mas demonstrar como a definição jurídica de uma pessoa em situação de

³¹³ GONZÁLES VEGA, J. A. **Derechos humanos**: textos internacionales. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2003.

³¹⁴ JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Urbana**, v. 22, n. 43, 2014, p. 11-33.

³¹⁵ BARICHELLO, 2009.

refúgio é provisória e instável, podendo ser modificada por um ato arbitrário de um determinado Estado soberano, desrespeitando os mais mínimos direitos humanos.³¹⁶

Dito de outro modo, reconhece-se a tentativa de fortalecimento regional da proteção e do esforço em prol da concessão de refúgio, já que observa-se o número crescente de pessoas refugiadas assentadas em grandes centros urbanos da América Latina, mas, o sistema é falho na medida e que não impõe ações efetivas aos seus membros, relegando as decisões sobre a ampliação do conceito de pessoa refugiada à legislação doméstica dos países signatários, justifica-se, pois, que a atualização da norma de 1951 poderia surtir mais efetivo do que as Declarações de “dever ser” que embasam o sistema latino americano de proteção.

3.4 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA NO BRASIL

A importância da temática migratória se reflete no contexto brasileiro. A vocação acolhedora do Brasil ocorre desde o período militar e vários são os exemplos existentes.

A estratégia imigratória do Brasil, na Constituição de 1937, era desenvolver a imigração que for sinônimo de progresso para o país e proteger os interesses dos trabalhadores nacionais. O quantitativo de deslocados também se regulava pelas seguintes hipóteses: preservação da composição étnica com a intenção de manter a ascendência europeia e necessidade de mão de obra.

Somente com a Constituição de 1946 se previu a concessão de refúgio e o Brasil recepcionou pessoas refugiadas vindas da Europa, pós-conflito mundial, para trabalharem na agricultura e indústria brasileira. Paiva³¹⁷, todavia, adverte que o governo facilitava a entrada de determinado perfil de refugiados com o intuito de obter mão de obra especializada para fomentar setores econômicos específicos em expansão.

Mesmo com a aprovação, em 1960, pelo Congresso Brasileiro, da Convenção da ONU de 1951 e, em 1972, do Protocolo Adicional de 1967, o país somente retirou de fato a limitação temporal e geográfica contida na norma internacional em 1990,

³¹⁶ ALMEIDA; RACHMAN, 2021.

³¹⁷ PAIVA, O. C. Refugiados de guerra e a imigração para o Brasil nos anos de 1940 e 1950. **Revista Travessia**, n. 37, p. 25-35.

quando ratificou a concepção de que os refugiados constituíam um problema temporário, apenas no continente europeu, gerado pela guerra. Estratégias como essas eram motivadas por interesses políticos dos países ocidentais³¹⁸.

Apesar dessa atitude brasileira, o fato de aceitar normas internacionais com regramentos sobre pessoas refugiadas representou uma evolução o que não condiz com a promulgação da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), sendo considerada uma norma defasada, criada em tempos de ditadura militar somente se preocupando com a segurança nacional e tratando a problemática das migrações de forma secundária e seletiva, sem nenhuma previsão sobre concessão de refúgio e proteção de direitos humanos.³¹⁹

No contexto da proteção aos direitos humanos na esfera internacional, o Brasil situa-se também na rota do movimento migratório em que indivíduos ou grupo de indivíduos necessitam de segurança, ficando evidente que o país terá que enfrentar novos desafios na temática do acolhimento aos refugiados, o que é fomentado, entre outros fatores, pelo seu maior protagonismo econômico mundial e pelo constante fluxo de pessoas que buscam o refúgio.³²⁰

No que se refere às pessoas refugiadas, acentua-se, a cada ano, a demanda de solicitantes de reconhecimento da condição de refúgio, tendo em vista a assinatura pelo Brasil da Convenção da ONU sobre pessoa refugiada, em 15 de julho de 1952, e, em seguida, a ratificação³²¹ do Protocolo Adicional de 1967. Mesmo, inicialmente, aceitando a limitação geográfica e temporal que aplicava as hipóteses de concessão de refúgio apenas aos casos de refugiados vindos do continente europeu, o Brasil suspendeu essa reserva *a posteriori* e passou a aplicar a Convenção a todas as pessoas que preenchessem as condições para concessão de refúgio.³²²

³¹⁸ HATHAWAY, 1991, p. 350.

³¹⁹ RODRIGUES, V. M. **Reassentamento e integração local**: as limitações institucionais e de políticas em relação aos refugiados palestinos em São Paulo. 2015. 228 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica da São Paulo, São Paulo, 2015.

³²⁰ RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2021, p. 273-275.

³²¹ A Convenção da ONU de 1951 foi recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto-legislativo nº 11, de 7 de julho de 1960 e promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. O Protocolo adicional de 1967 foi recepcionado pelo Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, e promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972. Contudo, de acordo Soares (2002), somente com o decreto 99.757, de 3 de dezembro de 1990, o Protocolo passou a ter validade efetiva pois houve falhas somente corrigidas em 1990.

³²² MARINUCCI, R.; MILESI, R. Apontamentos sobre Migrações e Refúgio no Contexto Internacional e Nacional. In: JUBILUT, L. L. (org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier, 2017, p. 13.

Na década de 1980 houve a redemocratização e a Constituição Federal de 1988 trazia os direitos humanos como princípio basilar e como fundamento da República impôs o respeito à dignidade da pessoa humana, simbolizando a ruptura com o regime ditatorial, situando-se como o documento mais avançado na história constitucional do Brasil. Garantiu-se aos brasileiros e estrangeiros³²³ residentes no país igualdade de direitos, de acordo com o *caput* do art 5º.³²⁴

Diante da promulgação da Carta de 1988 e das novas dinâmicas migratórias, o Estatuto do Estrangeiro logo se tornou defasado e demandou mudanças, as quais foram alcançadas por meios infralegais, quais sejam: resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e de portarias interministeriais dos Ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores que deram vazão parcial aos casos concretos não contemplados pela então lei em vigor.³²⁵

Dessa forma, Constituição Federal trouxe como um de seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos, estabelecendo, indiretamente, as bases para o reconhecimento da condição de refúgio quando o texto traz a possibilidade de concessão de refúgio. Além disso, estipula a igualdade entre brasileiros e estrangeiros, incluindo as pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio. A visão que os deslocados seriam sujeitos de direito, enquanto residentes no país, estava em descompasso com o antigo Estatuto, sendo patente a necessidade de uma modificação profunda.

O procedimento de concessão de refúgio consistia, basicamente, em uma entrevista realizada pelo escritório do ACNUR no Brasil que, baseado nisso, elaborava um parecer recomendando ou não a concessão do benefício que era encaminhado para o Ministério das Relações Exteriores que se pronunciava e remetia para o Ministério da Justiça tomar a decisão final que seria publicada no Diário Oficial da União, depois enviado ofício para o ACNUR e, a partir daí, a Polícia Federal emitia o documento para a pessoa refugiada.

³²³ Jubilut (2007) inclui, entre os estrangeiros, os refugiados e solicitantes de refúgio.

³²⁴ PIOVESAN, S. Igualdade e direitos humanos: perspectivas global e regional. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (coords.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008, p. 47-57.

³²⁵ CLARO, C. A. B. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI**. n. 26, 2020, p. 41 – 53.

Até então o Brasil utilizava a definição “clássica” constante da Convenção de 1951 para definir a condição de pessoa refugiada. O Brasil tornou-se mais flexível e empregou, concretamente, o conceito mais abrangente em 1992 quando cerca de 1200 angolanos chegaram em território brasileiro fugidos da guerra civil em seu país, era o início da utilização da definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena.³²⁶

A proteção à pessoa refugiada pelo ordenamento jurídico brasileiro tem base na Constituição Federal de 1988, quando, em seu art 4º expressa que o Brasil se regerá, nas suas relações internacionais, pelos princípios, dentre outros, da prevalência dos direitos humanos; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político, além dos tratados sobre direitos humanos dos quais o Brasil faz parte e da institucionalização do refúgio que aconteceu com a promulgação de legislação específica, a Lei nº 9.474, de 1997.

Considerada uma das mais avançadas legislações nacionais sobre o tema, a Lei 9.474/1997 não apenas dispõe sobre os princípios internacionais que devem reger o acolhimento dos refugiados, mas ainda amplia a definição universal de refugiado da Convenção de 1951, por meio de seu art. 1º, inciso III, que traz como um dos motivos que podem ensejar a determinação da condição de refúgio a “grave e generalizada violação de direitos humanos”, inspiração originada pela Declaração de Cartagena de 1984.³²⁷

Essa lei criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública e foi responsável por apresentar os critérios pelos quais um indivíduo poderá ter seu *status* de pessoa refugiada reconhecido e, conseqüentemente, outorgada ao indivíduo a proteção pelo Brasil.³²⁸

Além dessas normas, tem-se que a Lei 6.815, regulamentada pelo Decreto nº 88.715, de 10 de dezembro de 1981, criada durante o período militar, cuja principal função seria resguardar a soberania nacional e os interesses brasileiros diante da possível ameaça estrangeira, foi modificada e substituída pela Lei nº 13.445, em 24 de maio de 2017 (Lei de Migrações) que foi regulamentada pelo Decreto nº 9.199/17. Substituiu também a Lei nº 818/49, que regulava a aquisição, perda e reaquisição de

³²⁶ JUBILUT, 2007b, p. 246

³²⁷ RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2021, p. 74.

³²⁸ ANDRADE, 2006.

nacionalidade, além de perda de direitos políticos, rompendo de vez com as ideias da ditadura militar voltados apenas para a defesa nacional e proteção ao trabalhador nacional.

No Estatuto do Estrangeiro, o deslocado era considerado como potencial inimigo para o país e sua população, sendo a abordagem utilizada a de securitização que permeou toda a normativa jurídica de estrangeiros da época. A política de imigração, desde 1930, no Brasil, do governo Vargas adotou medidas restritivas de entrada, tendo em vista a crise financeira mundial de 1929, culminando com a suspensão da entrada de estrangeiros, em 1941.³²⁹

Esse arcabouço legislativo não somente protege a pessoa refugiada, mas os imigrantes em geral e os estrangeiros.

Assim, a proteção aos direitos humanos para as pessoas refugiadas, muito embora seja garantida, internacionalmente, somente se revela efetiva quando a legislação nacional se debruça sobre a questão e impõem regras mais benéficas e adaptadas à realidade nacional. Enquanto não advinha a Nova Lei de Migrações, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, foi concebida em conjunto entre o governo brasileiro e representantes do ACNUR e é considerada o marco legal que define mecanismos para a implementação da Convenção da ONU de 1951 ao ordenamento jurídico brasileiro tratando dos mais diversos aspectos do refúgio.

No texto se vislumbram os elementos caracterizadores da condição de pessoa refugiada, salientando-se a opção legislativa pela definição ampliada para caracterizar a pessoa refugiada; a maneira pela qual se dará o ingresso no território nacional e o pedido de refúgio. Estabelece, ainda, as competências do CONARE; elenca as fases e diretrizes que devem ser observadas no Processo de Refúgio; as possibilidades de expulsão e extradição; bem como, a cessação e a perda da condição de pessoa refugiada. Por fim, relaciona as soluções duráveis que podem ser aplicadas aos casos concretos: repatriação, integração local e reassentamento.³³⁰

O CONARE tem estrutura multifacetada composta por representantes dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores, Educação, Trabalho e Previdência, Saúde, Polícia Federal e sociedade civil, além do ACNUR,

³²⁹ ANDRADE, 2006.

³³⁰ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997.

consolidando a estrutura tripartite a qual Leão³³¹ destaca a importância dos três atores envolvidos na questão do refúgio no país, a saber: sociedade civil, organizações internacionais e Estado brasileiro.

De acordo com a Lei 9.474/97, levando em consideração as hipóteses mais amplas para concessão de refúgio, afirma-se que pode ser reconhecida como pessoa refugiada, no Brasil, aquela que se encontra fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política e não pode, ou não quer, valer-se da proteção de seu país de origem e também as pessoas obrigadas a deixar seu país de nacionalidade devido à grave e generalizada violação de direitos humanos.

A Lei 9.474/97 constitui-se em uma forma de debate sobre o acesso das pessoas refugiadas à educação, à saúde, à moradia, ao trabalho no Brasil, além de ser um avanço e amadurecimento na temática.³³²

Adotou-se a definição mais ampla de pessoa refugiada em detrimento à definição “clássico” da Convenção de 1951, abrangendo pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos. Com mais de 70 anos de existência, a norma onusiana ainda é a obra central de proteção internacional das pessoas refugiadas.

A partir dessa lei, o Brasil consolidou seu espírito acolhedor sendo hoje o segundo maior receptor de pessoas refugiadas da América e um dos únicos países de reassentamento, haja vista o caso dos haitianos e venezuelanos.

Em 2010, observou-se essa tendência de acolhimento com o Haiti que, após o terremoto que destruiu Porto Príncipe e a chegada de milhares de haitianos, a preocupação com as violações dos direitos humanos fez com que o Governo brasileiro concedesse “Residência Permanente por razões humanitárias” e, em 2012, possibilitou a obtenção de Visto Permanente no Consulado Brasileiro em Porto Príncipe, facilitando aos haitianos a vinda ao Brasil por um caminho seguro e regular.³³³

³³¹ LEÃO, R. Z. R. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil**: decisões comentadas do CONARE. CONARE e ACNURBR, 2007, p. 47.

³³² CARLET, F.; MILESI, R. Refugiados e políticas. In: RODRIGUES, V. (org.) **Direitos humanos e refugiados**. Espírito Santo: Nuares. Centro Universitário Filha Velha, 2006, p. 123-152.

³³³ LEAL, 2015.

A partir de 2015, foi a vez dos venezuelanos recorrerem ao Brasil na tentativa de fugir das graves e generalizadas violações de direitos humanos advindos da crise política, econômica e social de seu país de origem.

A referida lei estabelece o procedimento para reconhecimento da condição de pessoa refugiada que se inicia com a entrada do solicitante em território brasileiro seguido de um pedido de refúgio perante um funcionário da Polícia Federal que expede um “Termo de Declaração” (art. 10), demonstrando os motivos pelos quais a pessoa está solicitando refúgio e as circunstâncias em que se deu a entrada dela no Brasil.

Esse termo serve como documento até a emissão de um protocolo provisório que será expedido pela Polícia Federal, válido até a decisão de concessão ou não do refúgio, cujo caráter é sigiloso, tendo em vista a própria proteção do solicitante.

Segue-se a isso uma entrevista com o representante do CONARE, representantes do ACNUR, Ministério das Relações Exteriores e da sociedade civil que elaboram um parecer recomendando ou não a concessão do benefício e encaminham para o plenário do CONARE onde será apreciado.³³⁴

Em caso da decisão ser positiva, o solicitante irá se registrar junto à Polícia Federal e receberá a documentação como pessoa refugiada, o chamado Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) que é considerado o documento de identificação do estrangeiro em território nacional. Se, por outro lado, a decisão for negativa, o solicitante tem um prazo de quinze dias para se retirar do Brasil ou para recorrer da decisão ao Ministro da Justiça, a quem caberá o veredito final, podendo permanecer no país até seu pedido ser analisado.³³⁵

O solicitante de refúgio que ainda não tiver seu pedido deliberado pelo CONARE encontra-se em situação migratória regular em todo o território nacional comprovando essa condição por meio do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, cuja validade é de um ano, prorrogável por igual período ou enquanto durar o processo. Com esse documento o solicitante pode se inscrever junto ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e obter a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

³³⁴ Existe a possibilidade de uma pessoa ser considerada refugiada pela ONU, por meio do ACNUR e não o ser pelo governo local, momento em que a agência onusiana assume a responsabilidade por aquele indivíduo

³³⁵ BRASIL, 1997.

Jubilut³³⁶ afirma o ineditismo da lei brasileira ao tratar, especificamente, sobre o tema dos refugiados enquanto a maioria dos países signatários da Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional aborda a problemática dentro das normativas sobre imigração. Além disso, a norma brasileira adota, expressamente, o princípio do *non-refoulement*, além de reconhecer que a entrada irregular não pode ser óbice à solicitação do refúgio e apenas de modo excepcional haverá a expulsão de pessoa refugiada do território nacional. A instituição do CONARE, órgão específico encarregado da temática, é apontada como a grande inovação da Lei 9.474/97.

A autora³³⁷, todavia, faz críticas ao diploma brasileiro no tocante à ausência de proteção específica aos direitos econômicos, sociais e culturais e informações específicas sobre o acesso ao Poder Judiciário brasileiro pelos solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas.

Desse modo, apesar do esforço coletivo para o aprimoramento e ampliação dos sistemas de proteção aos direitos humanos em todo o mundo, a temática do refúgio depende muito da iniciativa política dos Estados, motivo pelo qual este estudo defende a atualização da norma de 1951 dentro do sistema internacional.

Nesse aspecto, a despeito de falhas existentes, o papel que o Brasil vem desempenhando é digno de elogios, uma vez que recepcionou a Convenção da ONU de 1951 e seu Protocolo adicional, inserindo em seu ordenamento jurídico a Lei 9.474/97 que impõe proteção nacional às pessoas refugiadas utilizando a definição ampliada para o reconhecimento do *status* de refugiado abarcando muito mais pessoas.

Da mesma forma que a Lei elenca quem pode ser beneficiário da condição de pessoa refugiada e também prevê cláusulas de exclusão desse benefício que deverão ser interpretadas de forma restritiva, tendo em vista suas consequências como é o caso, por exemplo, daqueles indivíduos que tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas, esses não se beneficiarão da condição de refugiado.

Nas cláusulas de cessação da condição de refugiado estão, dentro outras, a hipótese em que o estrangeiro voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional. Conforme o art. 38, da Lei 9.474/97, são enunciadas as situações em que uma pessoa deixa de ser beneficiária da condição de refugiada, baseiam-se no fato de que a

³³⁶ JUBILUT, 2007a, p. 246.

³³⁷ Ibid.

proteção internacional não deve ser mantida quando não mais necessária ou justificada.

Essas cláusulas devem ser interpretadas de forma restritiva e não poderá ser invocado, por analogia, um outro motivo para justificar a perda da condição de pessoa refugiada, tendo em vista que o rol é taxativa. As hipóteses I, II, III e IV referem-se às mudanças na situação da pessoa refugiada obtidas por sua iniciativa. Já as cláusulas V e VI baseiam-se no fato de que a proteção internacional não será mais justificada devido às alterações ocorridas no país no qual se temia a perseguição, uma vez cessados os motivos pelos quais a pessoa se tornou refugiada, sua condição de refúgio também desaparece.

Salienta-se que, para aplicar a cláusula prevista no inciso III do artigo supracitado, necessário apenas que fique demonstrado que há razões para se considerar que os crimes elencados foram cometidos ou que se presumem ter sido cometidos pelo solicitante de refúgio fora do país que o acolheu e antes de ter sido aceito neste como pessoa refugiada, conforme a Convenção de 1951.³³⁸

Em geral, essas cláusulas de exclusão serão verificadas durante o processo de concessão do refúgio, todavia, poderá ocorrer que somente sejam observadas depois do indivíduo ter sido reconhecido como refugiado, nesses casos exigir-se-á a anulação da decisão inicial. A competência para decidir sobre a aplicação ou não das cláusulas de exclusão é do país no qual o solicitante procura o reconhecimento da referida condição.³³⁹

É certo que, ao chegar ao Brasil, a pessoa refugiada enfrenta problemas com a burocracia, idioma, falta de moradia, de saúde, de educação, emprego escasso. Os serviços públicos de saúde, embora universais e gratuitos encabeçados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), têm suas falhas e deficiências, incluindo a dificuldade dos profissionais de saúde dar respostas às necessidades das pessoas refugiadas por causa da cultura, idioma e falta de antecedentes médicos do necessitado.

Para as pessoas refugiadas há poucas garantias trabalhistas e também a burocracia envolvida nos reconhecimentos de diplomas para o exercício da profissão são muitas, mesmo o art. 44, da Lei 9.474/97, explicitamente, impor a facilitação

³³⁸ A Convenção de 1951, em seu artigo 33, parágrafo 2, permite que, em casos extremos, o refugiado seja expulso ou obrigado a retornar a sua anterior residência se, tendo sido condenado definitivamente por crime de direito comum considerado como grave, constituir um perigo para a comunidade do país de acolhimento (CONVENÇÃO DA ONU DE 1951).

³³⁹ RODRIGUES, 2015, p. 74.

desses reconhecimentos. Outra dificuldade que se pontua é o fato da lei estabelecer o caráter gratuito e urgente do pedido de refúgio, mas não determinar prazos o que, invariavelmente, gera lentidão no processo.³⁴⁰

A Lei 9.474/97 reconhece que os efeitos da condição de pessoa refugiada poder-se-ão estender aos familiares, emprestando os efeitos dessa condição a um parente, ainda que ele não tenha contra si um elemento de fundado temor de perseguição (art 2º).

A norma traz em seu bojo, também, as soluções duradouras que o ACNUR propõe: repatriação, integração local e reassentamento, relacionadas nos arts 42 a 44 que dispõem que a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares e que, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados, o reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados.

Muito embora haja a expressa garantia em lei para a integração da pessoa refugiada no Brasil, a efetividade da norma é questionável porque não explicita como essas garantias podem ser adquiridas na prática. Em um contexto de relações inter-raciais, a integração é um processo que ocorre quando duas ou mais culturas são forçadas a conviverem em um mesmo local. Portanto, várias são as dificuldades no processo de integração.³⁴¹

Rodrigues³⁴² continua afirmando que, na Europa, o processo de integração de uma pessoa refugiada dura cerca de 3 a 5 anos, no Brasil, em média, de 6 meses a 2 anos, quando se suprem algumas demandas do mercado de trabalho. Quando há similaridades entre as culturas, as políticas tendem a facilitar sua recepção, caso contrário, as pessoas refugiadas encontram mais obstáculos ainda. Sob o aspecto econômico, a integração parte da premissa de que a condição para uma pessoa refugiada ser integrada, efetivamente, à comunidade local seria conseguir um trabalho ou obtenção de rendimento constante.

A integração também se mostra como um processo social na medida em que, nos estudos sobre migração e desenvolvimento, a integração nas sociedades de

³⁴⁰ BRASIL, 1997, n. p.

³⁴¹ RODRIGUES, 2015, p. 74.

³⁴² Ibid.

acolhimento e o compromisso com as sociedades de origem não são, necessariamente, substitutas entre si, mas complementares. Quer dizer, requer que as instituições estatais tenham vontade de implementar políticas públicas que auxiliem os refugiados.³⁴³

A solução durável de reassentamento também é mencionada pelo ordenamento jurídico brasileiro caracterizando-se, sempre, pelo caráter voluntário do instituto, sendo considerado instrumento de gestão humanitária fundamental para atender às necessidades de determinados grupos de refugiados na medida em que essas pessoas aceitam essa medida.³⁴⁴

Para a efetivação dos direitos das pessoas refugiadas no processo de integração na comunidade local o papel do CONARE é fundamental porque depende dele a iniciativa de criar resoluções, recomendações e levar ações interministeriais a frente no intuito de melhorar a condição da pessoa refugiada na sociedade de acolhida.

É complexo, todavia, harmonizar estruturas públicas, políticas e equipamentos sociais para programas, cujo tema é o refúgio, mas o CONARE vem sendo bem sucedido nesse papel porque conseguiu superar as barreiras que limitam a concessão de refúgio, analisando os casos de forma mais abrangente e valendo-se de uma interpretação teleológica dos dispositivos para ampliar o espectro de proteção à pessoa humana.³⁴⁵

Em 2013, a alteração da lei brasileira sobre migrações tomou forma e foi aprovada em 24 de maio de 2017, sob o nº 13.445. As Diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração são vistas a começar por seus títulos: o estatuto usa a terminologia estrangeiro e a lei utiliza migrante em uma clara humanização do termo.³⁴⁶

O estatuto tratava o imigrante como o “outro”, a nova lei se vale da acolhida da pessoa em mobilidade. A expressão “estrangeiro” já denota uma certa discriminação, além de ser mais restrita. Migrante, por sua vez, inclui todas as pessoas que se

³⁴³ DE HAAS, H. Migration and development: A theoretical perspective. **International migration review**, v. 44, n. 1, p. 227-264, 2010, p. 14.

³⁴⁴ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMIGRA 2022**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022, p. 117.

³⁴⁵ JUBILUT, L. L. International Refugee Law in Brazil. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? **Journal of Refugee Studies**, v. 19, n.1, Oxford, 2006, p. 7.

³⁴⁶ CLARO, 2020, p. 41.

deslocam no espaço geográfico de um mesmo país e apátridas. O diploma normativo, no entanto, não dispôs sobre as migrações internas, forçadas ou voluntárias.³⁴⁷

A lei de migrações inova ao abarcar novos de sujeitos, todavia, sofreu vetos no inciso I do art. 1º ao conceituar o termo migrante como: “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”. Esse inciso foi vetado com a justificativa presidencial de que a definição de pessoa migrante explicitada estabelece um conceito, demasiadamente, amplo, abrangendo inclusive o estrangeiro.

Claro³⁴⁸ pondera que, de fato, o conceito de pessoa migrante é amplo e justifica-se porque é importante esse não exaurimento e a não limitação de categorias de pessoas nessa situação “para que eventuais novos fluxos migratórios possam ser amparados pela norma jurídica. Isso significa que, quanto mais amplo o conceito, mais pessoas a lei poderá abranger em situações outrora não previstas pelo legislador”.

Assim, a ampliação facilita a adaptação da lei às novas realidades que podem surgir. A definição está em consonância com os estudos sobre o tema, segundo os quais consideram migrante “um termo guarda-chuva não definido no direito internacional” que inclui diversas categorias jurídicas de pessoas em mobilidade no espaço geográfico.³⁴⁹

Considerando os dois marcos legais principais sobre migrações internacionais no Brasil: a Lei de Migração (Lei nº 13.445/17), que tem nítido viés de direitos humanos e que, de forma inovadora, traça os princípios e diretrizes para a política migratória brasileira; e a Lei 9.474/97, que é a base do sistema protetivo ao refúgio em território nacional, tem-se que o aumento significativo de pessoas que solicitam refúgio no país demonstra como o Brasil é considerado rota das migrações internacionais. No entanto, a Lei de migrações não tratou, como demonstrado alhures, sobre migrações forçadas, gênero do qual a pessoa refugiada é espécie, portanto, para a base de estudo dessa tese, a Lei 9.474/97 mostra-se mais pertinente à temática em questão.

³⁴⁷ SILVA, G. J. *et al.* **Refúgio em Números, Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados**. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

³⁴⁸ CLARO, 2020, p. 41.

³⁴⁹ IOM – International Organization for Migration. **Glossary on migration**. 3. ed. Geneva: IOM, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

Assim, o crescimento dos solicitantes de refúgio no Brasil revela um aumento do número de pessoas refugiadas no mundo inteiro, demonstrando o que Castles³⁵⁰ afirma sobre o fato de que vários países: “utilizaram diferentes recursos para evitar/rejeitar acolhida a pessoas em fuga, como a interpretação mais restritiva da Convenção de Genebra, mudanças legislativas ou a transferência da responsabilidade de acolhida para outros países”.

A situação do refúgio no Brasil foi analisada pelo Observatório das Migrações Internacionais(OBMigra)³⁵¹ e, segundo os dados mais recentes, divulgados na 7ª edição do “Relatório Refúgio em Números”, no ano de 2021, foram feitas 29.107 solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, mesmo em um contexto adverso pós pandemia da Covid-19. Em um comparativo, no ano de 2011, o país recebeu 1.465 solicitações, portanto, o aumento nos números foi de 1.887%. Apenas 3.086 pessoas de nacionalidades diversas, no entanto, foram reconhecidas como refugiadas.

Ainda, segundo o relatório da OBMigra, entre 2011 e 2021, portanto, ao longo de 10 anos, a nacionalidade com maior número de indivíduos, reconhecidamente, refugiados é a venezuelana, com cerca de 48.789 pessoas, seguida dos sírios, com 3.682 e congolese com 1.078. Importante destacar a diversidade de países de origem dos solicitantes de refúgio no Brasil em 2021.

De acordo com a tabela abaixo (Figura 3), apenas no ano de 2021, o maior número de solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada tinha nacionalidade ou possuía como país de residência habitual a Venezuela, foram 22.856 pedidos, seguido de Angola com 1.952 e Haiti com 794 solicitações.

³⁵⁰ CASTLES, 2003, p. 13.

³⁵¹ CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

Figura 3 - Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2021

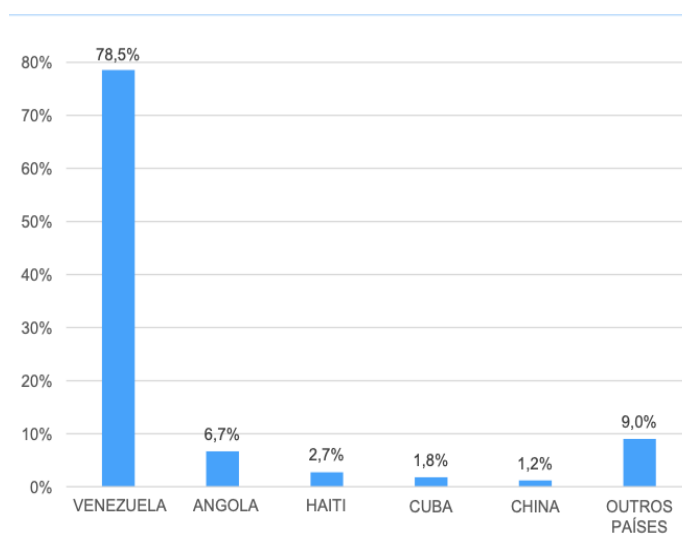
Principais Países	Nº de solicitações
Total	29.107
VENEZUELA	22.856
ANGOLA	1.952
HAITI	794
CUBA	529
CHINA	345
GANÁ	307
BANGLADESH	257
NIGÉRIA	246
ÍNDIA	139
COLÔMBIA	138
PERU	128
LÍBANO	90
GUINÉ	84
SENEGAL	79
SÍRIA	71
CAMARÕES	57
MARROCOS	57
NEPAL	55
PAQUISTÃO	41
GUINÉ-BISSAU	39
OUTROS PAÍSES	843

Fonte: OBMigra, 2022³⁵²

Nesse mesmo ano, o Brasil recebeu solicitações de pessoas provenientes de 117 países, todavia, a Venezuela correspondeu a 78,5% dos pedidos, seguido por angolanos (6,7%) e haitianos (2,7%), conforme gráfico abaixo (Figura 4).

³⁵² CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

Figura 4 – Distribuição relativa dos solicitantes de reconhecimento de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil-2021



Fonte: OBMigra, 2022.³⁵³

A distribuição por nacionalidade e sexo dos solicitantes de refúgio, em 2021, mostra que os solicitantes venezuelanos representavam 75% do total de homens e 82,6% do total de mulheres. O segundo maior grupo são os angolanos com 6% do total de homens e 7,4% do total de mulheres que solicitaram a condição de pessoa refugiada no Brasil (Figura 5). Estes números demonstram que os homens ainda são maioria, 53,7%, enquanto as mulheres representam 46,3% do total de solicitantes de reconhecimento da condição de pessoa refugiada.

³⁵³ CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

Figura 5 – Proporção de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil - 2021

Idade	Total	Homens	Mulheres	Não Informado
Total	100,0%	53,7%	46,3%	0,0%
VENEZUELA	100,0%	51,3%	48,7%	0,0%
ANGOLA	100,0%	49,2%	50,8%	0,0%
HAITI	100,0%	57,1%	42,9%	0,0%
CUBA	100,0%	56,5%	43,5%	0,0%
CHINA	100,0%	60,6%	39,4%	0,0%
GANÁ	100,0%	89,9%	10,1%	0,0%
BANGLADESH	100,0%	96,1%	3,9%	0,0%
NIGÉRIA	100,0%	78,0%	22,0%	0,0%
ÍNDIA	100,0%	89,9%	10,1%	0,0%
COLÔMBIA	100,0%	52,9%	47,1%	0,0%
PERU	100,0%	51,6%	48,4%	0,0%
LÍBANO	100,0%	72,2%	27,8%	0,0%
GUINÉ	100,0%	85,7%	14,3%	0,0%
SENEGAL	100,0%	93,7%	6,3%	0,0%
SÍRIA	100,0%	64,8%	35,2%	0,0%
CAMARÕES	100,0%	68,4%	31,6%	0,0%
MARROCOS	100,0%	89,5%	10,5%	0,0%
NEPAL	100,0%	98,2%	1,8%	0,0%
PAQUISTÃO	100,0%	73,2%	26,8%	0,0%
GUINÉ-BISSAU	100,0%	74,4%	25,6%	0,0%
OUTROS PAÍSES	100,0%	65,0%	34,9%	0,1%

Fonte: OBMigra, 2022.³⁵⁴

Outro dado importante trazido pelo relatório³⁵⁵ diz respeito ao perfil, majoritariamente, jovem dos que buscam refúgio, além do quantitativo considerável de crianças e adolescentes, sendo um grupo ainda mais vulnerável que demanda uma atenção especial. Na distribuição por nacionalidade e grupos de idade dos solicitantes da condição de refúgio 9.214 eram crianças e adolescentes com menos de 15 anos, seguida pelo grupo de pessoas entre 25 e 40 anos de idade, 9.096 e pelo grupo de 15 a 24 anos de idade, 6.329, o que somados equivalem a 84,6% do total de pessoas que solicitaram reconhecimento da condição de pessoa refugiada, em 2021 (Figura 6).

No ano de 2020, dentre os solicitantes de refúgio, os venezuelanos representavam 88,1% das pessoas com menos de 15 anos de idade.³⁵⁶

³⁵⁴ CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

³⁵⁵ Ibid.

³⁵⁶ SILVA *et al.*, 2020, p. 115-119.

Figura 6 – Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, por grupos de idade, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2021.

Principais Países	Total	Menor que 15 anos	15 -- 25	25 -- 40	40 -- 50	50 -- 60	60 --
Total	29.107	9.214	6.329	9.096	2.597	1.242	629
VENEZUELA	22.856	8.198	5.118	6.166	1.853	979	542
ANGOLA	1.952	556	354	733	255	49	5
HAITI	794	44	235	446	58	9	2
CUBA	529	42	72	237	78	67	33
CHINA	345	2	52	173	70	47	1
GANÁ	307	13	42	223	27	2	-
BANGLADESH	257	7	100	128	17	4	1
NIGÉRIA	246	29	23	152	37	5	-
ÍNDIA	139	8	65	59	6	1	-
COLÔMBIA	138	48	16	30	21	11	12
PERU	128	108	5	7	4	2	2
LÍBANO	90	8	27	34	8	10	3
GUINÉ	84	-	33	45	6	-	-
SENEGAL	79	-	21	48	9	1	-
SÍRIA	71	11	8	36	6	5	5
CAMARÕES	57	-	9	42	6	-	-
MARROCOS	57	-	10	32	10	3	2
NEPAL	55	1	16	35	3	-	-
PAQUISTÃO	41	2	7	24	7	1	-
GUINÉ-BISSAU	39	-	4	31	4	-	-
OUTROS PAÍSES	843	137	112	415	112	46	21

Fonte: OBMigra, 2022.³⁵⁷

Sobre a situação das crianças é importante ressaltar que a conscientização global sobre a violência, o abuso e a discriminação sofridos por esses vulneráveis tem crescido, embora ainda não tenham sido, totalmente, incorporada aos procedimentos de determinação da condição de pessoa refugiada à criança, muitas autoridades nacionais têm reconhecido que as crianças podem apresentar sozinhas a solicitação de refúgio, tendo em vista a proteção adicional que a Convenção de 1989, sobre os Direitos da Criança, confere-lhes já que a definição “clássica” de pessoa refugiada da Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967 se aplicam a todos os indivíduos, independentemente, de sua idade, mas costuma ser interpretada à luz das experiências de adultos e , por isso, muitas solicitações de refúgio feitas por crianças foram avaliadas, erroneamente, ou ignoradas de maneira geral.³⁵⁸

Com relação às estatísticas sobre as apreciações das solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, por parte do CONARE, tem-se que o comitê, juntamente com sua coordenação-geral, examinaram 70.933 pedidos, desses 48.967 foram de haitianos, ou seja, 69% do total contabilizado em 2021,

³⁵⁷ CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

³⁵⁸ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. Genebra: ACNUR, 2011, n. p.

seguido pelos venezuelanos com 16,1%, chineses com 3,6%, angolanos e cubanos com 1,7% (Figura 7).

Figura 7 – Total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas, segundo país de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2021.

País de nacionalidade ou residência habitual	Número de solicitações
Total	70.933
HAITI	48.967
VENEZUELA	11.429
CHINA	2.577
ANGOLA	1.198
CUBA	1.171
NIGÉRIA	636
SENEGAL	559
BANGLADESH	457
GUINÉ-BISSAU	382
GANÁ	275
OUTROS	3.282

Fonte: OBMigra, 2022.³⁵⁹

Quando analisadas as regiões do Brasil, constatou-se que 72,2% das solicitações examinadas pelo CONARE foram registradas nos estados que compõem a região Norte do Brasil. A região Nordeste teve apenas 0,4% das solicitações, seguida pelo Sul, 3,9%, Centro-Oeste com 11,3% e Sudeste com 11,5% dos pedidos (figura 9). A maioria das solicitações advieram do Haiti, 40.415, Venezuela, 9.777, Cuba (355) e Senegal com 307 pedidos.³⁶⁰

Os estados com maior volume de solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada apreciadas pelo CONARE, na região Norte, foram: Acre com 33.911 (47,8%); Roraima, 10.403 (14,7%) e Amazonas, 6.660 (9,4%). Somadas, nesses três estados, as solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada de haitianos (40.297) e venezuelanos (9.720), tem-se um total de 50.017 pedidos, representando 70,5% do total de solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada analisadas pelo Comitê, no ano de 2021(OBMigra, 2022).

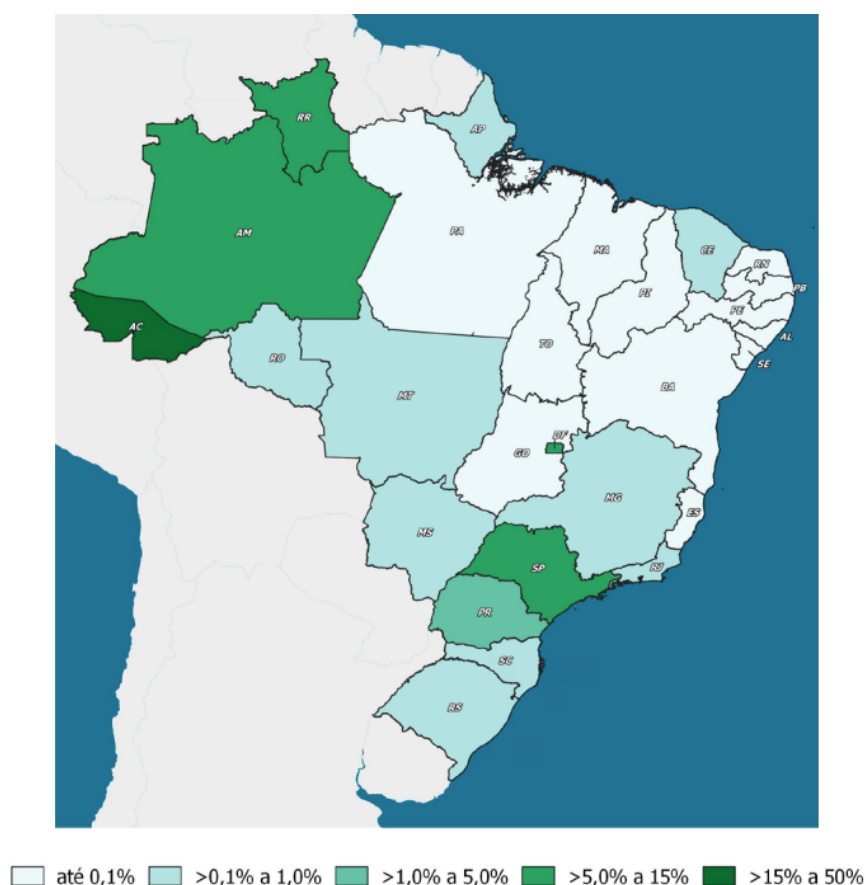
Dentre as demais unidades da federação, destacam-se: o Distrito Federal com 10,7% e São Paulo, com 10,5%, das solicitações de reconhecimento. No Distrito Federal, as principais nacionalidades dos requerentes da condição de pessoa refugiada são: Haiti com 5.198 e a Venezuela com 1.033 pedidos, representando

³⁵⁹ CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

³⁶⁰ Ibid.

81,9% do total de pessoas solicitantes naquela unidade federativa. Já em São Paulo, os solicitantes têm como origem, principalmente: na China, 2.132; Haiti, 1.136; Angola, 908 e Nigéria, com 522 pedidos.³⁶¹

Figura 8 – Distribuição relativa das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas, segundo estado (UF) de solicitação – 2021



Fonte: OBMigra, 2022.³⁶²

Vale ressaltar que os dois países no topo dessa lista, Haiti e Venezuela, veem enfrentando instabilidade política, econômica e social. Desde 2015, a crise na Venezuela provocou a emigração de mais de 4,5 milhões de pessoas até o final de 2019 e os deslocamentos, em sua maioria, direcionam-se para os países vizinhos: Colômbia, Peru, Chile, Equador e Brasil.³⁶³

Um fato relevante, também trazido pelo referido Relatório (2022), em relação aos pedidos de reconhecimento da condição de pessoa refugiada pelos

³⁶¹ CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

³⁶² Ibid.

³⁶³ ACNUR, 2020c, n. p.

venezuelanos, foi a identificação, pelo comitê, da situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos o que permitiu a análise e a decisão em bloco de um conjunto de processos de solicitantes daquele país, sendo autorizada pela Resolução Normativa do CONARE nº 29, de 14 de junho de 2019, o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela.³⁶⁴

A atuação brasileira frente aos desafios postos pela imigração venezuelana tem sido tema de muitos estudos^{365, 366} porém, poucos são os balanços que incluem e sistematizam a decisão pelo refúgio.

Em relação às decisões proferidas pelo comitê sobre a solicitação de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, grande parte delas (40.816) foi pelo arquivamento³⁶⁷ ou a extinção³⁶⁸ do processo, sem análise de mérito (Figura 9). Desse total de arquivamentos, 39.312 processos foram de nacionais do Haiti que, em sua maioria, deixaram de cumprir com a atualização cadastral requerida e/ou não manifestaram vontade em continuar os seus respectivos processos.³⁶⁹

³⁶⁴ O procedimento de decisão em bloco foi possível por meio do cruzamento de bases de dados atendendo aos seguintes critérios explicitados na Nota Técnica nº 03/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ: existência de documentação venezuelana, a fim de comprovar a nacionalidade; maioridade civil; solicitantes, cujo último registro migratório fosse de entrada no país; e inexistência de óbices contra si. disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_mj8757617estudodepaisdeorigemvenezuela.pdf

³⁶⁵ BAENINGER, R.; VEDOVATO, L. R. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A.; ALMEIDA, G. A. (Org.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**. 1. ed. Brasília: ACNUR- Nações Unidas, 2021, v. 1, p. 300-325.

³⁶⁶ SILVA *et al.*, 2020, p. 115-119.

³⁶⁷ O regulamento sobre arquivamento de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado é feita pelas Resoluções: 18/2014 e 23/2016, alteradas pelas resoluções nº 22/2015, 26/2018, 28/2018, 29/2019, 31/2019, os principais motivos são: viajarem para o exterior sem comunicação ao CONARE, permanecerem no exterior por mais de 90 dias, faltarem à entrevista sem justificativa, não atualizarem seus dados cadastrais após 30 dias da última notificação.

³⁶⁸ A Resolução Normativa do CONARE nº 18/2014, em seu artigo 6º-A, alterado pela Resolução Normativa nº 26/2018, nº 28/2018 e pela nº 31, de 13/2019, elenca as seguintes condições de extinção da solicitação de refúgio pelo Comitê, quando o solicitante: "I - falecer; II - ausentar-se do território brasileiro pelo período de 2 anos; III - naturalizar-se brasileiro; IV - apresentar um segundo pedido de reconhecimento da condição de refugiado após indeferimento de primeiro pedido no mérito, sem apresentar fatos ou elementos novos; V - apresentar pedido de desistência; e Deixar de renovar, após seis meses do vencimento, o protocolo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado. Parágrafo único. A obtenção de autorização de residência efetuado nos termos da Lei nº 13.445, de 22 de maio de 2017, implicará na desistência da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado."

³⁶⁹ CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

Figura 9 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, segundo tipo de decisão, Brasil - 2021

Tipo de decisão	Número de processos
Total	70.933
Deferido	769
Indeferido	467
Extensão Deferida	2.317
Extensão Indeferida	5
Arquivamento	40.816
Extinção	26.325
Perda da condição de refugiado	149
Cessação da condi�o de refugiado	85

Fonte: OBMigra, 2022.³⁷⁰

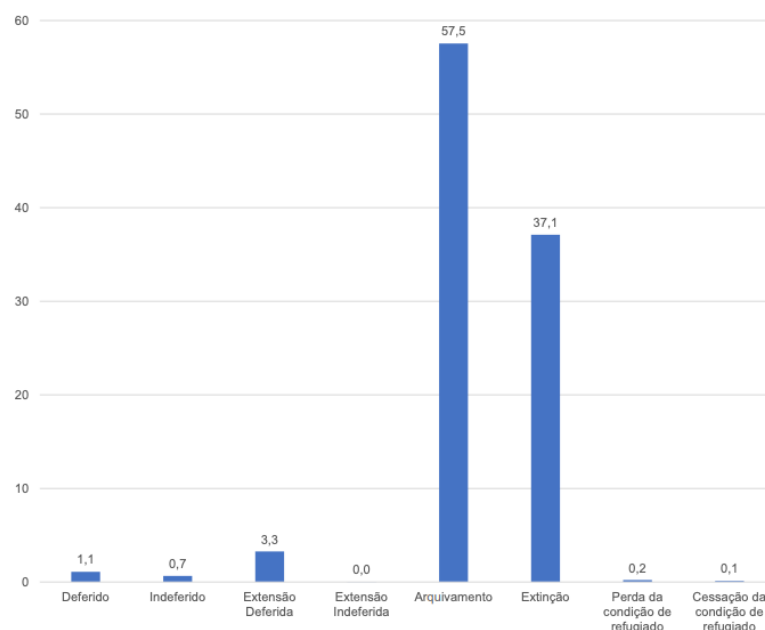
Importante salientar que os dados consolidados no referido Relatório têm por base processos dos últimos 10 anos (2011 a 2021), em um processo de saneamento dos fluxos administrativos desenvolvidos na última década, inclusive, deliberando pela "Cessa o da condi o de refugiado" em um pedido que remonta ao ano de 1994.³⁷¹

Assim, em 2021, o CONARE apreciou um total de 70.933 solicitações de reconhecimento da condi o de pessoa refugiada. Os anos de maior representatividade dos processos iniciados foram: 2013 com 12.359; 2014 com 14.106; 2015 com 11.636 e 2019 com 11.257 pedidos. Observa-se que o Comitê deferiu 769 processos de solicitação que representaram 1,1% das decisões do CONARE, no ano de 2021. Já os indeferimentos aconteceram em 467 casos, perfazendo 0,7% do total das decisões do no mesmo período. Quanto às decisões de extensão dos efeitos da condi o de pessoa refugiada, foram deferidos 2.317 processos, correspondendo a 3,3% (Figura 10).

³⁷⁰ CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

³⁷¹ Ibid.

Figura 10 – Distribuição relativa dos processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, segundo tipo de decisão, Brasil – 2021



Fonte: OBMigra, 2022.³⁷²

Ressalta-se que o quantitativo de indivíduos reconhecidos como pessoa refugiada pelo CONARE, em 2021, somadas ao montante já reconhecido até o ano de 2020 (56.925), totalizaram 60.011 reconhecimentos. Já sobre os principais países de nacionalidade ou residência habitual das pessoas reconhecidas, no período 2011-2021, destacaram-se: os venezuelanos (48.789), os sírios (3.682), além das pessoas refugiadas com origem na República Democrática do Congo (1.078). Finalmente, a Coordenação Geral do Comitê decidiu pela extinção de 26.325 processos de solicitação de reconhecimento da condição, ou seja, 37,1%; assim, como pelo arquivamento de 40.816 desses pedidos, 57,5%, totalizando os dois tipos de decisão mais representativas para o período analisado.³⁷³

A diminuição no número de deferimentos das solicitações ao longo do ano de 2021 está relacionado, em certa medida, ao fato de, ao longo de 2020, uma quantidade expressiva de concessões fora realizada tendo por fundamentação legal do art 1º, III, da Lei 9.474/97 que dispõem sobre as situações em que o indivíduo foi obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio no Brasil devido à grave e generalizada violação de direitos humanos. Ao todo foram concedidos cerca

³⁷² CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

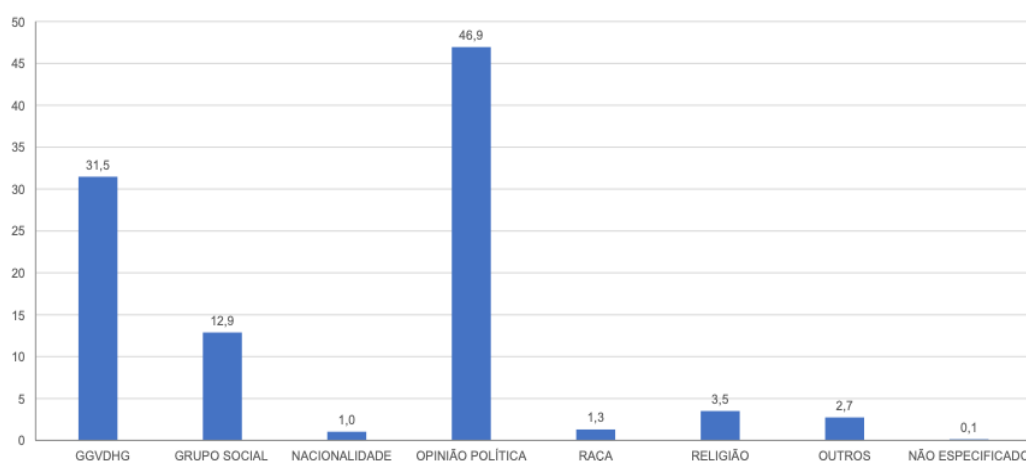
³⁷³ Ibid.

de 56 mil pedidos de venezuelanos por decisões em bloco entre os anos de 2019 e 2020.³⁷⁴

Ao longo do ano de 2021, a justificativa do art 1º da Lei 9.474/97 não foi utilizada da mesma forma anterior, tendo em vista a diminuição das solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada pelos venezuelanos do que nos anos passados. No entanto, boa parte das solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada com base na situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no país de origem do solicitante, estão ainda pendente de decisão devido ao fato dos processos não terem as informações necessárias ou ausentes ou incompletas, impondo uma instrução processual adicional e, consequentemente, mais demorada.

No tocante às fundamentações aplicadas para o reconhecimento da condição de refúgio, a categoria mais aplicada foi a “opinião política”, justificando 46,9% dos casos de reconhecimento, seguida por “grave e generalizada violação dos direitos humanos (GGVDH)”, representando 31,5 %, “pertencimento a grupo social” e “religião” corresponderam, respectivamente, a 12,9% e 3,5%, conforme demonstrado na Figura 11.

Figura 11 – Distribuição relativa de refugiados, por fundamentação aplicada ao ato de deferimento do refúgio, Brasil – 2021



Fonte: OBMigra, 2022.³⁷⁵

³⁷⁴ CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 117.

³⁷⁵ Ibid.

O ano de 2021 foi o período em que se registrou maior número histórico de análises realizadas pelo CONARE, englobando tanto os deferimentos, indeferimentos e casos de reunião familiar, decisões essas que apreciaram o mérito da questão, quanto as que foram concluídas pelo arquivamento e/ou extinção do processo sem que o mérito da solicitação fosse examinado.³⁷⁶

Destaca-se, ainda, o papel fundamental desempenhado pela sociedade civil organizada brasileira, estruturadas em organizações não-governamentais (ONGs). Presente em, praticamente, todos os estados do Brasil, as ONGs funcionam como apoio aos migrantes e pessoas refugiadas que chegam ao Brasil e exercem um papel fundamental nos trâmites burocráticos e inclusão social. Dentre as principais organizações,³⁷⁷ tem-se: as Cáritas, ligadas a Igreja Católica para a assistência e integração local e a Associação Antônio Vieira (ASAV), orientada pelos preceitos jesuítas, desenvolve reassentamentos solidários, com foco na cidadania inclusiva. Ambas têm convênios específicos com o ACNUR e CONARE com o objetivo de serem um complemento ao sistema de proteção aos refugiados, oferecendo condições básicas e necessárias para que esses vulneráveis retomem sua autossuficiência e reiniciem suas vidas.³⁷⁸

Milesi e Sprandel (2003) afirmam que a parceria entre ACNUR e sociedade civil tem como finalidade prestar assistência e fomentar a integração local das pessoas refugiadas e que há, no país, um espírito humanitário, entretanto, faltam as condições econômicas e políticas, no desestruturado Estado brasileiro, pra efetivar as soluções duradouras na questão das pessoas refugiadas.

Sobre a importância da atuação da sociedade, ainda que se mantenha a primazia do Estado na realização de políticas públicas de inserção, não se pode olvidar que a participação ativa da sociedade civil nos processos políticos é essencial, como afirma Santos e Pase³⁷⁹:

A participação da sociedade civil organizada deve ser vista como meio e como fim nos processos decisórios. Nos projetos políticos dos governos, essa

³⁷⁶ SILVA *et al.*, 2020, p. 115-119.

³⁷⁷ Existem cerca de 100 organizações sociais que auxiliam migrantes e refugiados no Brasil. Para saber mais acessar a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados em: <www.migrante.org.br/mapa_rede2htm>. Acesso em: 24 de junho de 2021.

³⁷⁸ RODRIGUES, 2015, p. 74.

³⁷⁹ SANTOS, E.; PASE, H. L. Capital social e políticas públicas na América Latina. In: BAQUERO, M. (org). **Cultura(s) política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

participação social tornou-se uma espécie de pré-requisito necessário para o aperfeiçoamento das políticas públicas, de modo a torna-las mais eficientes.

Assim, o Brasil passa a ter uma legislação mais progressista em relação às políticas migratórias, em conjunto com a interpretação e aplicação de todos os normativos que estabelecem pilares de suporte e sustentação para a integração do migrante à sociedade brasileira ao assegurar: garantia de reunião familiar, acesso aos serviços públicos, permissão de associação sindical, dentre outros, sendo a atuação brasileira, substancialmente, positiva.

No exercício de interpretação e aplicação do direito, em que pese o reconhecimento da força normativa da Lei 9.474/97, que define mecanismos para implementação da Convenção de Genebra de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena de 1984, diversos são os desafios que persistem para a proteção da pessoa refugiada.

O Brasil ainda não adota as políticas públicas de forma efetiva, nem aporta recursos suficientes para facilitar e favorecer a integração das pessoa refugiadas, não há planejamento institucional, nem inserção de fato do refugiado como cidadão, exemplo de tal fato é que os migrantes e pessoas refugiadas, mesmo vivendo em situação regular, não podem votar, além disso a sociedade civil não é consciente da problemática e mostra-se pouco receptiva aos solicitantes de refúgio.³⁸⁰

Outra crítica em relação à lei brasileira é a pouca participação da sociedade civil em relação à representação do governo e, apenas em 2014, o CONARE permitiu a participação de um refugiado durante uma reunião plenária, mesmo assim, foi apenas um relato pessoal sobre o conflito no seu país de origem, no caso a República Democrática do Congo.³⁸¹

Leão³⁸² pontua que as pessoas refugiadas são estrangeiros e devido ao princípio da confidencialidade, na proteção da soberania, eles não poderiam ter essa participação direta. No entanto, pondera que é importante a inclusão dessas pessoas como sujeitos de todo o processo e caso essa contribuição pudesse ser no sentido de prestar informações e ampliar conhecimentos seria valiosa nas esferas da assistência, proteção e integração.

³⁸⁰ SILVA, C. A. S.; RODRIGUES, V. M. **A questão Palestina e os refugiados**. Vila Velha: UVV, 2009, p. 117.

³⁸¹ BARRETO, L. P. T. F. **O refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto na América**. Brasília: ACNUR, 2010.

³⁸² LEÃO, 2007, p. 89.

Para além de elementos voltados para o procedimento de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, é certo que o marco normativo do Brasil estabelece importantes diretrizes para o processo de integração local de pessoas refugiadas, reconhecendo direitos e facilitando procedimentos. O engajamento e os mecanismos voltados para acolher e incluir é um compromisso aceito pelo Brasil que está longe de realizar a proteção de forma ideal, todavia, vem se comprometido a fortalecer seu programa de reassentamento e incremento das iniciativas para uma efetiva integração local.³⁸³

No que diz respeito ao acolhimento e ampliação da proteção às pessoas refugiadas, muito embora o número total de acolhidos seja ainda reduzido em relação às possibilidades econômicas e demográficas do país, observa-se que a lei integrou a situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos aos direitos humanos como motivo para considerar a pessoa refugiada.

No entanto, persiste a dificuldade de se alargarem as hipóteses de concessão de refúgio para abranger outras situações aqui já pontuadas como: desastres ambientais, deslocamentos internos, violência de gênero e doméstica. O desafio que se impõe é, justamente, ampliar e garantir que o sistema de refúgio possa ser aperfeiçoado, por meio da atualização da norma internacional cujos reflexos serão sentidos em todos os sistemas regionais de proteção.

3.5 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA NA ÁFRICA

Como já explicitado em parágrafos anteriores, Ao lado do sistema de proteção internacional das Organizações das Nações Unidas, surgem os sistemas de proteção regionais, na Europa, na África e na América Latina, na tentativa de internacionalizar os direitos da pessoa humana nos planos regionais em seus vários aspectos.

Analisar os sistemas regionais de proteção, constitui um dos objetivos específicos desse estudo para alcançar o objetivo principal, no sentido de se demonstrar até que ponto o sistema internacional influencia os sistemas regionais e

³⁸³ JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 81-82.

vice-versa, avaliando a necessidade de atualização da normativa internacional a fim de inserir novas hipóteses de refúgio ainda não contempladas, mas vivenciadas pelas pessoas ao redor do mundo, instigando a adoção dessas novas hipóteses pelos sistemas regionais estudados.

Esses sistemas global e regional são complementares e inspirados nos valores da DUDH, de 1948. Adotam a dignidade da pessoa humana como valor base e o propósito da existência de vários instrumentos normativos é ampliar e fortalecer a proteção, devendo ser aplicada a norma que melhor proteja a pessoa em determinada situação específica de perseguição. Quanto mais amplo o espectro de proteção, menos vulneráveis as pessoas que sofrem perseguições estarão.

Jubilut e Madureira³⁸⁴ explicam que a criação dos sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos assumiu um papel relevante, pois correspondem a uma alternativa de acesso aos mecanismos internacionais que estão mais próximos da realidade econômica, social e cultural dos países que os compõem e se presume uma efetividade maior em sua atuação por causa dessa proximidade.

Gomes³⁸⁵ afirma que, independentemente da existência de um ou dois sistemas jurídicos, quando se trata dos direitos primordiais do ser humano, “há de se buscar a interpretação que mais se harmonize com a efetiva proteção desses direitos”.

Diante desse complexo universo de instrumentos internacionais, Piovesan³⁸⁶ destaca que, cabe ao indivíduo, que sofreu violação de um direito, escolher o aparato que lhe seja mais favorável, uma vez que os diversos sistemas de proteção de direitos humanos podem interagir juntos em benefício do sujeito a ser protegido.

Acrescenta, ainda, que a utilização da sistemática internacional é a mais indicada já que é a garantia de proteção com maior quantidade de Estados signatários e porque institui mecanismos de responsabilização e controle internacional quando o Estado falha ou é omissos na implementação de direitos e liberdades individuais. Ao aceitar o aparato internacional de proteção, baseado na Convenção de 1951, bem como as obrigações deles decorrentes, o Estado concorda com o monitoramento internacional.³⁸⁷

³⁸⁴ JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 11.

³⁸⁵ GOMES, L. F.; PIOVESAN, F. **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 101.

³⁸⁶ PIOVESAN, F. Direitos Humanos Globais, justiça internacional e o Brasil. In: AMARAL, J. A.; PERRONE-MOISÉS, C. (org). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo. 1999, p. 1-18.

³⁸⁷ PIOVESAN, 1999, p. 10-12

Assim, a sistemática internacional de proteção é recomendável porque engloba toda e qualquer pessoa e dispõe de garantia adicional ao instituir mecanismos de responsabilização e controle quando o Estado se mostra omissos ou falho no seu papel de implementar direitos e garantir liberdades.

Ainda que as diferentes particularidades históricas, culturais e étnicas devam ser levadas em consideração, o Estado deve promover e proteger os direitos humanos acima de quaisquer particularismos, confirmando a ideia de que os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados.³⁸⁸

Góis *et al.*³⁸⁹ enfatizam que a soberania não pode ser justificativa para encobrir violações, ao passo que o direito internacional e o direito interno não são incompatíveis:

Os direitos humanos não são mais matéria de competência exclusiva das jurisdições nacionais. Não se levanta mais a exceção do “domínio reservado dos Estados”, em benefício último do ser humano. É importante sublinhar que a própria Carta da Organização das Nações Unidas consagra, em seu texto, o princípio da não-ingerência em assuntos de competência interna dos Estados, o que deu ensejo a diversas interpretações no que tange à legitimidade de uma ação da Organização das Nações Unidas nesse campo. Sucede que o chamado “direito de ingerência” é um dos conceitos abusivos que mais têm prejudicado o trabalho da Organização das Nações Unidas em favor dos direitos humanos. A ideia de “competência nacional exclusiva” encontra-se, agora, superada pela atuação dos órgãos de supervisão internacionais na proteção dos direitos humanos.

Percebe-se, pois, que o conceito de soberania absoluta é incompatível com a proteção dos direitos humanos, em nível internacional, e que a concordância com as normas internacionais de direitos humanos é um processo no qual a adesão ao sistema internacional deve surgir na própria região, preferencialmente, por meio de tratados regionais que espelhem a Convenção Onusiana, nos quais se respeitem os costumes, a história e a cultura local e, ao mesmo tempo, reconheça a globalização dos direitos humanos.

Neste contexto, pode-se dizer que a inserção na definição de soberania da característica da proteção à pessoa humana confirmou a ideia de que os direitos humanos extrapolam o domínio de reserva dos Estados, impedindo que o uso abusivo do conceito de soberania seja justificativa para encobrir violações.

³⁸⁸ GÓIS, P. *et al.* Segunda ou terceira vaga? As características da imigração brasileira recente em Portugal. **OI/ACIDI**, n. 5, 2009, p. 111-133.

³⁸⁹ *Ibid.*

Na África, a historicidade e as circunstâncias específicas relacionadas com a descolonização e o direito à autodeterminação dos povos estão diretamente relacionadas à proteção dos direitos do homem até ao final da década de 70. Todavia, o caráter universal dos direitos humanos não pode ser afastado pela diversidade de culturas.

Pondera Gondinho³⁹⁰ que:

A África sempre enfrentou um especial obstáculo para a promoção e o estabelecimento de um sistema regional efetivo de proteção aos direitos humanos: a falta de homogeneidade política [...] A histórica escassez de recursos financeiros é o outro grande fator que dificulta enormemente o estabelecimento de um nível mínimo e real de proteção e de dignidade para as pessoas, ainda que se desenvolva a consciência em torno desses direitos. Essa dura realidade constitui o cenário em vista do qual os direitos e os deveres estabelecidos pela Carta Africana devem ser considerados.

O sistema regional africano é o mais recente dos sistemas de proteção, encontrando-se ainda em processo de implantação e fortalecimento, refletindo a história do continente e seu processo de descolonização. Para compreendê-lo é necessário considerar suas peculiaridades, como heterogeneidade política, falta de recursos e graves conflitos internos.

A proteção dos direitos humanos no continente, portanto, decorre de circunstâncias históricas específicas e a questão dos refugiados é uma das consequências da descolonização e da intensificação das lutas das nações africanas pela independência.³⁹¹

Piovesan³⁹² afirma que o sistema africano de proteção aos direitos humanos detém características próprias que refletem a história de luta pela descolonização, pela autodeterminação dos povos, pelo respeito às diversidades culturais e às tradições africanas e pela sobrevivência em meio a tantas violações aos direitos humanos, denotando uma ótica coletivista ao atentar para o direito dos povos.

A autora pondera ainda sobre a singularidade e complexidade do referido continente, cuja história e diversidades culturais lutam para sobreviver, em meio às graves violações de direitos humanos, e acrescenta que a luta pelo processo de descolonização e independência, pelo direito de autodeterminação dos povos e pelo

³⁹⁰ GONDINHO, F. de O. **A proteção internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Edições Del Rey, 2006, p. 130.

³⁹¹ CHIMNI, 2000, p. 64.

³⁹² PIOVESAN, F. **Direitos humanos e justiça internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 189.

respeito às diversidades culturais, além da instabilidade política e os conflitos armados disseminados em todas as regiões tornam a pauta de proteção às pessoas refugiadas ainda mais sensível.

O fato de muitos Estados africanos terem se tornado independentes, nos processo de descolonização ocorridos sobretudo nas décadas de 1950 e 1960, possibilitou a discussão e promoção dos direitos dos refugiados quando o sistema de proteção foi colocado à prova já que, no final da década, o número de pessoas refugiadas chegou a 1 milhão e 2/3 do orçamento da ACNUR estava sendo dispendidos somente no continente africano.³⁹³

Assim, em 1969, a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos foi celebrada, na cidade de *Adis-Abeba*, pela Organização da Unidade Africana (OUA), que antecedeu a União Africana (UA), cuja entrada em vigor ocorreu em 20 de junho de 1974 e possibilitou a promoção dos direitos humanos e a incorporação de políticas públicas que auxiliassem quem fugia de perseguições.

Esse documento trouxe, como inovação, o fato de que complementou a Convenção da ONU de 1951 alargando a definição de refugiado e regulamentando questões importantes não abordadas, anteriormente, como repatriamento voluntário e proibição de atividades subversivas por parte dos refugiados.³⁹⁴

O art. 1º dessa Convenção afirma que o termo refugiado deve ser aplicado a toda e qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimento que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou nacionalidade.³⁹⁵

A Convenção da Unidade Africana, portanto, amplia a definição de refugiados incluindo aquelas pessoas que fogem de seus países de origem por motivos de agressões externas, ocupação ou eventos perturbadores da ordem pública em uma parte ou em todo o país de origem, ou de nacionalidade, e estabeleceu um precedente no direito internacional ao demonstrar uma resposta humanitária ao problema.³⁹⁶

³⁹³ ZARZICKI, C. **The Establishment and Transformation of Refugee Policy In Africa: The Dynamics of a Shifting Policy**. 2010. Dissertação (Mestrado) – 62 p. Curso de Relações Internacionais, University Of Massachusetts, Boston, 2010, p. 35.

³⁹⁴ PIOVESAN, 2013, p. 332

³⁹⁵ OIM, 2007, n. p.

³⁹⁶ PACÍFICO, 2008, p. 184.

E, pela primeira vez seria contemplado com o *status* de refugiado o indivíduo que busca refúgio devido às agressões de outro país ou resultante de invasões, pelo menos em nível regional, ou seja, a regionalização do termo atende aos problemas específicos daquele continente.³⁹⁷

Essa Convenção, todavia, não contemplou as ameaças climáticas e a apatridia como hipóteses para concessão de refúgio, nem protege os que foram forçados a fugir de seus locais de origem por conflitos, mas que permanecem dentro dos seus países, os chamados deslocados internos, cujo número cresceu ultrapassa os 13 milhões nos últimos anos no continente.³⁹⁸

Tais hipóteses deveriam ter sido incluídas no texto convencional africano, uma vez que esse aumento expressivo do número de deslocados internos no continente é algo preocupante e assustador.

Novos conflitos e outras causas de deslocamento surgem, diuturnamente, na região, enquanto antigos confrontos continuam existindo em vários países africanos, como: no Burundi, na República Centro-Africana, na República Democrática do Congo, na Nigéria, na Somália e no Sudão do Sul, em uma sequência de acontecimentos que desencadeiam movimentos migratórios em larga escala, dentro e ao longo das fronteiras africanas.³⁹⁹

Essas hipóteses de perseguição por conflitos não foram contempladas pelas Convenção Africana, muito embora sejam cada vez mais constantes no continente.

A norma convencional africana estabelece a importância da colaboração continuada entre União Africana (UA) e ACNUR na solução dos problemas concernentes às pessoas refugiadas, uma vez que a situação é, extremamente, frágil e complexa, cujo maior desafio é enfrentar graves e sistemáticas violações de direitos humanos, refletindo a urgência de respostas ao problema desses países que possuem o maior número de pessoas refugiadas do mundo.

Nesse ponto, mais uma vez, a convenção africana não traz, em seu bojo, a possibilidade de proteção e concessão de refúgio aqueles que fogem de graves e sistemáticas violações de direitos humanos.

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ ACNUR. Deslocamento global atinge novo recorde e reforça tendência de crescimento da última década. **ACNUR Brasil**, 2022d, n.p.

³⁹⁹ Id., 2016a, n.p.

A UA atua como mediadora de conflitos contando com o apoio e a influência de órgãos específicos para gerir crises humanitárias e situações de violações generalizadas de direitos humanos, como é o caso da Corte e da Comissão da UA, além do ACNUR. Esses órgãos atuam no monitoramento, proteção e promoção dos direitos humanos e na interpretação da Carta.⁴⁰⁰

Assim, a UA teve participação ativa na mediação de diversos conflitos no continente, como no caso do Quênia, no período eleitoral de 2007, em que houve diversos conflitos multiétnicos; atuou também nos conflitos religiosos e políticos do Sudão, entre os anos de 2007-2020, além de mediar, juntamente com o ACNUR, na Guerra de Darfur, em 2003; no conflito multilateral etíope, em 2020, dentre outros, sendo a UA e o ACNUR, desta maneira, atores fundamentais para a resolução dos conflitos e na tentativa de promoção da paz, da segurança e da estabilidade da região.⁴⁰¹

Visto isso, observa-se que o papel do ACNUR é indispensável no continente africano, na medida em que utiliza a Convenção da ONU de 1951 como parâmetro de proteção internacional às pessoas refugiadas e se reporta a ela para requerer, na prática, que esta seja cumprida, já que a Convenção africana não elenca todas as hipóteses de perseguições que ensejem o refúgio.

Exemplo dessa atuação ocorreu, em 2021, com a crise dos refugiados nigerianos que completava sete anos, desde que os ataques violentos do grupo radical islâmico *Boko Haram* começaram e tornou o conflito regional devastador, gerando mais de 3,2 milhões de pessoas deslocadas. Cerca de 2,9 milhões de deslocados internos no nordeste da Nigéria, mais de 684.000 deslocados internos nos Camarões, Chade e Níger, além de mais de 300.000 pessoas refugiadas nos quatro países são os números encontrados.⁴⁰²

A intervenção do ACNUR foi relevante no sentido de trabalhar a cooperação com as autoridades do nordeste da Nigéria, com parceiros das Nações Unidas, incluindo esforços para garantir que os direitos das pessoas sob seu mandato fossem

⁴⁰⁰ PIOVESAN, F. Sistema interamericano de direitos humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 6, n. 2, 2014, p. 142-154.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. A insurgência do Boko Haram já deslocou mais de 2,4 milhões de pessoas na bacia do Lago Chade. **ONU News Perspectiva Global Reportagens Humanas**, 2020a, n. p.

respeitados, invocando a Carta Africana e a Convenção de 1951 assinada pelos países parte do conflito.

Em janeiro de 2022, quando o ACNUR afirmou que pessoas refugiadas da Eritreia, após ataques aéreos, estavam sem suprimentos básicos para sobrevivência e solicitou que as partes do conflito garantissem a segurança e a realocação de 25 mil pessoas e o cumprimento dos direitos humanos prescritos na Convenção de 1951 e na Carta Africana, pedido este que foi atendido.⁴⁰³

De forma concreta, a proteção advinda do Alto Comissariado se vislumbra por meio de apoio jurídico e psicossocial às vítimas de abuso sexual e violência de gênero, fornecimento de abrigo, itens domésticos e mantimentos indispensáveis, defesa do acesso aos serviços básicos e garantia de segurança, em caso de possibilidade de retorno seguro.⁴⁰⁴

Além da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969), outros instrumentos normativos compõe o sistema africano de proteção e que merecem algumas considerações, por sua pertinência com a grande área dessa pesquisa, optou-se por tecer comentários à Carta Africana sobre Direitos Humanos ou Carta de *Banjul*.

A Carta constitui o principal instrumento normativo desse sistema, não excluindo, todavia, as demais normas que versem sobre direitos humanos já utilizadas no continente.

A questão dos direitos do homem apenas surge no Preâmbulo da Carta da OUA, quando se fizeram tímidas referências à adesão aos princípios da DUDH, ao direito dos povos a se autodeterminarem, dispendo do seu próprio destino e à cooperação em matéria de respeito pelos direitos do homem.

Após o processo de independência dos Estados africanos, a Carta Africana sobre Direitos Humanos⁴⁰⁵ foi adotada, em 1981, na Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, atualmente, União

⁴⁰³ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Ajuda humanitária chega aos refugiados em Tigray, após semanas de acesso interrompido. **ONU News Perspectiva Global Reportagens Humanas**, 2022a, n. p.

⁴⁰⁴ Id., 2022b, n. p.

⁴⁰⁵ A Carta Africana detém assinatura de 53 Estados da União africana. O único país a não assiná-la nem ratifica-la é o Sudão do Sul.

Africana, e entrou em vigor em 1986, ratificada pela maioria dos Estados membros da OUA, exceto Etiópia e Eritreia.⁴⁰⁶

A Carta constitui um contributo importante e um progresso significativo que reconhece direitos humanos já previstos em outros instrumentos de proteção e inova ao trazer peculiaridades das tradições locais africanas e menciona o fato de existirem direitos dos povos, justificadas pelo fato de povos inteiros terem sido colonizados e explorados de diversas formas ao longo da história.⁴⁰⁷

O autor segue afirmando que: “[a] ótica coletivista impera na Carta de Banjul ao atentar para os direitos dos povos e com isso refletir a realidade africana”, mesmo sabendo que as lutas em prol dos direitos humanos ainda são uma dura realidade e inúmeras são as violações que ocorrem na África.

Por esses motivos, os art. 60 e seguintes da Carta reconhecem direitos humanos elencados em outros instrumentos de proteção e inova ao trazer elementos particulares do direito regional africano baseados nas tradições, cultura local e valores das civilizações daquele continente.

A Carta inclui, em seu preâmbulo, a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, com a expressa previsão de que estes direitos são indissociáveis e de que a satisfação dos últimos garante o gozo dos primeiros, colocando esses direitos ao lado dos direitos civis e políticos. Além disso, estabelece deveres dos indivíduos perante a sociedade, família, Estado e a comunidade internacional (arts. 27 e 29).

O respeito aos direitos de outrem, à segurança coletiva, à moral e ao interesse comum (art. 27, nº 2) trata-se de um limite aos direitos humanos previstos na Carta e é um meio pelo qual cada indivíduo pode exercer seus próprios direitos e liberdades. Além disso, a norma prevê o respeito ao semelhante, à manutenção das relações harmoniosas que promovam a tolerância e a não discriminação, o zelo pela família e o dever de respeitar os pais e sustentá-los, caso necessário. Desse modo, são identificados na Carta não somente direitos dos indivíduos, mas deveres em todos os âmbitos da vida.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ PIRES, M. J. M. Carta africana dos direitos humanos e dos povos. **Documentação e Direito Comparado**, n. 79/80, 1999, p. 333-350.

⁴⁰⁷ MORAIS, P. T. G. P. O sistema regional africano de proteção dos direitos humanos e dos povos. **JUS.com.br**, 11 julho 2015, p. 2.

⁴⁰⁸ Ibid.

As demais comunicações podem ser apresentadas por outras entidades que não Estados partes (art. 55).⁴⁰⁹ O texto, no entanto, não deixa claro essa competência *rationae personae*⁴¹⁰, confundindo a aceitação ou não de petições individuais, remetendo a decisão de cada caso concreto para a Comissão, que para alguns autores, como Miranda⁴¹¹, consideram não previstas nas competências daquele órgão.

Além disso, a *Banjul-Charta* prevê a Comissão Africana de Direitos humanos e dos Povos cuja delimitação da competência está inscrita no art. 45 permitindo que ela interprete todas as disposições normativas elencadas, emitindo pareceres ou recomendações aos governos. O art. 47 prevê a apreciação das comunicações apresentadas por um Estado parte contra outro Estado parte. Nesse ponto, há semelhança com o disposto no art. 24 da Convenção Europeia.⁴¹²

Ressalta-se esse papel fundamental que a Comissão Africana dos Direitos do Homem, órgão de tutela para promover e assegurar a proteção dos direitos na África, vem desempenhando, no sentido de abranger direitos não explicitamente mencionados pela Carta, interpretando-a por meio de resoluções que preencham

⁴⁰⁹ No caso THOBIAS MANG'ARA MANGO E SHUKURANI MASEGENYA MANGO contra REPÚBLICA UNIDA DA TANZÂNIA, PROCESSO N.º 005/2015. Acórdão de 11 de maio de 2018. As partes, cidadãos da república Unida da Tanzânia, demandam o Estado pedindo reparação de danos alegando violação aos direitos humanos previstos: i. nos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º e 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos; ii. arts. 3.º, 7.º, n.º 2 do art.º 7.º, art.º 19.º e 28.º da Carta Africana; iii. al. e) do n.º 2 do art.º 107.ºA; art.º 107B; n.ºs 1 e 2 do art.º 12.º; n.ºs 1, 3, 4 e al. c) do n.º 6 do art.º 13.º; n.ºs 1 e 2 do art.º 26.º; n.ºs 1, 2 e 5 do art.º 29.º; n.ºs 1, 3 e 5 do art.º 30.º, todos da Constituição da República Unida de Tanzânia; iv. Artigo 61.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; v. Artigo 8.º da Convenção Americana dos Direitos do Homem; e vi. Arts. 285.º e 286.º do Código Penal da República Unida da Tanzânia no que tange à sua condenação ilegal a 30 anos de prisão efectiva. Nos termos do n.º 1 do art.º 3.º do Protocolo e da al. a) do n.º 1 do art.º 26.º do Regulamento, a competência do Tribunal estende-se a «todos os casos e diferendos que lhe sejam submetido relativamente à interpretação e aplicação da Carta, do presente Protocolo e de qualquer outro instrumento pertinente dos direitos humanos ratificados pelos Estados interessados. O Tribunal reitera a sua posição no caso Ernest Mtingwi c República do Malawi de que não é um tribunal de recurso no que respeita às decisões tomadas por instâncias judiciais nacionais. Não obsta a que examine se os processos nas instâncias judiciais nacionais estão de acordo com as normas internacionais estatuídas na Carta ou noutros instrumentos de direitos humanos aplicáveis, em que o Estado demandado seja parte. O Tribunal conclui que tem competência material para conhecer da Acção. É competente em razão da matéria, pois o Estado Demandado é Parte no Protocolo e depositou a Declaração prevista no n.º 6 do art. 34.º do Protocolo, que permite o acesso dos Autores ao Tribunal, nos termos do n.º 3 do art. 5.º do Protocolo; ii. tem competência em razão do tempo, porquanto as alegadas violações são de carácter continuado; iii. competente em razão do território, dado que os factos ocorreram no território de um Estado Parte no Protocolo, isto é, o Estado Demandado. No mérito, em resumo, o acórdão indeferiu o pedido de liberdade dos autores, mas afirma que o Estado demandante violou os preceitos da Carta africana que o obrigam a prestar assistência judiciária e o devido processo legal.

⁴¹⁰ PIRES, 1999, p. 333

⁴¹¹ MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**: tomo IV. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

⁴¹² PIRES, op. cit. p. 333

lacunas e delimitando com rigor a aplicação da norma para evitar interpretações distorcidas.

O papel desempenhado pela Comissão Africana dos Direitos do Homem é decisivo na elaboração de normas destinadas a proteger os direitos humanos. As medidas adotadas em Kampala são essenciais para reforçar a proteção dos direitos humanos das pessoas mais vulneráveis, independentemente, das causas que ensejaram seus deslocamentos forçados.

Já a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos foi criada por um Protocolo Adicional à Carta, em 1998, entrando em vigor apenas em 2004. Sua competência é relativa à interpretação e aplicação da *Banjul-Charta*, do protocolo sobre o estabelecimento da Corte e de outros instrumentos de direitos humanos que tenham sido ratificados pelos Estados envolvidos, sendo estes obrigados a garantir a execução da decisão (art. 3º, PROTOCOLO).

A Carta Africana inovou pois foi o primeiro instrumento de direitos humanos a incluir, por exemplo, os deveres dos indivíduos perante o Estado, a sociedade, a família e a comunidade internacional, objetivando o desenvolvimento social, cultural e a manutenção da ordem nas comunidades africanas, guardando muitos deles estreita relação com os valores africanos que a Carta se propõe a refletir, revelando uma das originalidades.⁴¹³

A intersecção da Carta Africana com a questão das pessoas refugiadas gira em torno de seu art. 12, quando elenca, dentro da liberdade de circulação, o direito de refúgio e a proibição de expulsão coletiva de estrangeiros como direito humano a ser protegido e efetivado, estando, nesse ponto, em consonância com a Convenção de 1951.

Assim, a norma permite que todo indivíduo tenha o direito de circular livremente e de escolher a sua residência no interior de um Estado, de sair de qualquer país, incluindo o seu, e de regressar ao seu local de origem, e tal direito somente pode ser restringido por previsão legal cuja justificativa seja a proteção da segurança nacional, da ordem, da saúde ou da moralidade públicas.

No entanto, para além das inovações trazidas, assinalam-se algumas falhas, dentre elas: remeter para as legislações nacionais de cada país a aceitação ou não do pedido de refúgio e impor restrições aos deslocados relacionadas à segurança

⁴¹³ GONDINHO, 2006, p. 130.

nacional, ordem pública, saúde e moral. Além disso, a Carta é pouco técnica em relação à catalogação e conteúdo, sendo imprecisa e pouco elaborada, não utilizando definições e conceitos expressos.⁴¹⁴

Relegar às leis doméstica o papel de aceitar ou não o pedido de refúgio reduz o conteúdo dos direitos, por vezes abaixo do nível mínimo exigido pelo DIDH, utilizando-se de definições imprecisas, enunciados ambíguos e insuficiente podem-se gerar mais vulnerabilidades.

Esses são fatores importantes quando se trata da necessidade de atualização da Convenção de 1951 para ampliar as hipóteses de concessão de refúgio, no sentido de que a norma internacional traria mais técnica e precisão à norma regional e, conseqüentemente, maior segurança jurídica.

Na medida em que o sistema internacional, baseado na Convenção Onusiana, delimita essas questões e enumera as hipóteses legais e essas abrangem os casos de perseguição da atualidade. É certo que os países signatários se obrigam a espelhar em sua legislação doméstica a norma da ONU, diminuindo sua margem de apreciação subjetiva e evitando interpretações distorcidas e ingerências políticas nos direitos e liberdade dos indivíduos.

Como forma de ilustrar a ideia e comprovar que a norma doméstica não é a mais indicada para tratar sobre assuntos de relevância internacional, tem-se que o direito à privacidade, a um julgamento justo e a proibição ao trabalho forçado não são referidos no texto da Convenção Africana.^{415, 416}

Na tentativa de alargar a proteção aos direitos humanos, em 2009, foi celebrada a Convenção sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente na África, ou Convenção de Kampala, sendo a primeira a cuidar da proteção e da assistência de pessoas deslocadas dentro dos seus próprios países, cujo objetivo é proteger mais de 12 milhões de deslocados internos.⁴¹⁷

⁴¹⁴ PIRES, 1999, p. 333

⁴¹⁵ HEYNS, C.; PADILLA, D.; ZWAAK, L. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 4, p. 164-173, 2006.

⁴¹⁶ Ressalta-se a importante decisão da Comunicação nº 155/96 (*Social and Economic Rights Action Center (SERAC) e Center for Economic and Social Rights (CESR) versus Nigéria*). A Comissão Africana sustentou a presença do direito à alimentação que deveria ser interpretado a partir do direito à dignidade e outros direitos, além da presença implícita do direito à habitação ou à moradia, que deveriam ser depreendidos dos direitos à saúde, à propriedade e à vida em família.

⁴¹⁷ ACNUR, 2016b, n. p.

Ela impõe aos Estados a obrigação de proteger e assistir às pessoas deslocadas em decorrência de desastres naturais, além de ações causadas pelo ser humano, como os conflitos armados.

Assim, os Estados são obrigados a processar, penalmente, aqueles que cometerem violações graves do direito internacional humanitário, cuja preocupação gira em torno da pessoa refugiada, mas que, com o aumento expressivo e superação do número de deslocados internos, em relação ao número de pessoas refugiadas, compadece-se também dessa questão.

A crise humanitária africana permanece produzindo milhares de pessoas refugiadas, evidenciando a matriz histórico-política dos conflitos que caracterizam os Estados descolonizados, recentemente, que lutam pela autodeterminação dos povos e seguem como os que mais enviam e recebem pessoas refugiadas no mundo.

O recente sistema africano de proteção dos direitos humanos se encontra ainda em processo de implementação. No texto da Carta não existem referências à democracia e, na África, subsistem Estados que proíbem a existência de sindicatos e partidos de oposição em suas leis internas.⁴¹⁸

A Carta Africana contribui para o desenvolvimento do direito regional em matéria de proteção aos direitos humanos. A enunciação dos deveres individuais em relação ao próximo e à comunidade se constitui uma das inovações do diploma e, no presente momento histórico, a Carta deve ser interpretada em termos complementares ao DIDH, tendo em vista que as normas internacionais tem o condão de serem mais completas e com precisão técnica suficiente para garantir segurança jurídica.⁴¹⁹

Desse modo, conclui-se, sobre o sistema de proteção africano, que a catalogação dos direitos é imprecisa e pouco elaborada, influenciada pelo processo de descolonização, tradições históricas e valores culturais que impuseram normas até certo ponto duvidosas que colocam em xeque todo um sistema regional de proteção e garantias individuais.

O excessivo respeito pela soberania dos Estados, relegando à legislação doméstica temáticas importantes sobre direitos humanos e garantias individuais, gera instabilidade e diminui a credibilidade do sistema, deixando ao Estado uma ampla margem de apreciação.

⁴¹⁸ PIRES, 1999, p. 333.

⁴¹⁹ Ibid.

O fato de, no texto da Carta Africana, não existirem referências à democracia como condição de desenvolvimento dos direitos do homem coloca em xeque todo um sistema. Exemplo disso é que subsistem Estados que proíbem, expressamente, a existência de partidos de oposição e sindicatos.

Nesse contexto, a temática sobre proteção às pessoas refugiadas ainda é mais sensível e, muito embora as hipóteses de proteção ao refúgio elencadas pela Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969) acrescentem agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimento que perturbe gravemente a ordem pública à definição “clássica” já prevista na Convenção de 1951, o papel da norma onusiana é decisivo na medida em que define e delimita conceitos e especifica condições de concessão de refúgio que não podem ser excluídas pelas normas domésticas dos Estados signatários.

A atualização da norma internacional para englobar as hipóteses de grave e generalizada violação aos direitos humanos, desastres ambientais e violência de gênero parecem, mais do que nunca, necessárias para ampliar a proteção.

3.6 COMPARATIVO ENTRE OS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS REFUGIADAS

Após discorrer sobre os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, em uma perspectiva comparativa, necessário se faz uma síntese comparada dos principais instrumentos de proteção aos direitos humanos contidos nesses sistemas regionais. Em que pese todos tenham sua importância histórica e regional, os três sistemas estudados possuem autonomia e independência para ampliar seus mecanismos de salvaguarda de direitos.

Ressalta-se que os sistemas interamericano, africano e europeu convergem em diversos aspectos, pelo fato de serem sistemas regionais de proteção aos direitos humanos e os primeiros terem-se inspirado no último.

Existem, contudo, diferenças e lacunas ainda não preenchidas, como o fato de que nenhum dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos prevê uma execução de decisões em sentido próprio, o que constitui um grande entrave, porque a execução de decisões é um fator importante para a credibilidade dos sistemas e para a eficácia das medidas tomadas pelos tribunais.

Tanto o sistema europeu, quanto o interamericano e o africano preveem, para os casos de não cumprimento de acórdãos, apenas a pressão política exercida em face do Estado-membro que violou suas normas. O acompanhamento da execução das decisões deveria acontecer por meio de um monitoramento efetivo para que a proteção dos direitos humanos não se resuma a uma retórica difusa.

No sistema interamericano, por exemplo, há disposições nas quais se permite exigir dos Estados a execução da determinação da Corte. Já no sistema europeu, ainda que as sentenças sejam definitivas e que os Estados estejam obrigados a observá-las, cabe ao próprio país criar mecanismos internos de cumprimento dessas sentenças.⁴²⁰

Em relação aos Tratados gerais de direitos humanos, que constituem a base legal desses sistemas, tem-se que o sistema europeu conta com a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950) e 13 Protocolos adicionais. No sistema africano, existe a Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (1981/1986) e o Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos no Estabelecimento da Corte Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (1998/2004). Por fim, no sistema latino americano, existe a Carta da OEA (1948/1951) e a Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969/1978).

Ressalta-se, por oportuno, que existem Protocolos adicionais especializados e outros instrumentos de proteção aos direitos humanos que fazem parte ou complementam os três sistemas. No sistema africano, enumeram-se, por ordem cronológica, os seguintes: Convenção da OUA sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (1969/1974), Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança (1990/1999), Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África (2003/2005).

Já no sistema latino americano, tem-se os seguintes documentos: Convenção Interamericana de Prevenção e Punição à Tortura (1985/1987), Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988/1999), Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos para Abolição da Pena de Morte (1990/1991), Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994/1996), Convenção Interamericana sobre Prevenção, Punição e

⁴²⁰ MAUÉS, A. M.; Magalhães, B. B. **O Cumprimento das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos**: Brasil, Argentina, Colômbia e México. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 226.

Erradicação da Violência contra a Mulher (1994/1995), Convenção Interamericana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra pessoas com Deficiência (1999/2001).

Por fim, no sistema europeu, existem: Convenção Europeia sobre Extradicação (1957/1960), Convenção Europeia sobre Assistência Mútua em Assuntos Criminais (1959/1962), Carta Social Europeia (1961/1965), Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e de Tratamentos ou Punições Desumanas ou Degradantes (1987/89), Convenção para a Proteção de Minorias Nacionais (1995/98), Carta Social Europeia (1996/1999), Convenção sobre Direitos Humanos e Biomedicina (1997/1999) e Convenção Europeia sobre Nacionalidade (1997/ 2000).

Especificamente sobre os instrumentos normativos regionais que garantem a proteção à pessoa refugiada, confeccionou-se um quadro comparativo para melhor se visualizar as hipóteses de concessão de refúgio nas várias normas citadas ao longo desse estudo.

Quadro 3 - Hipóteses de concessão de refúgio

Legislação	Hipóteses de concessão de refúgio
Convenção da ONU de 1951	fundado temor de perseguição por motivos de: • raça, • religião, • nacionalidade, • pertencimento a grupos sociais ou opinião política, encontram-se fora do seu país de origem e que não querem, ou não podem retornar.
Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia	Ratifica a Convenção da ONU, não acrescentando nenhuma hipótese nova para a concessão de refúgio.
Declaração de Cartagena	• hipóteses da Convenção de 1951 • violação maciça dos direitos humanos ou • outras circunstâncias que tenham perturbado, gravemente, a ordem pública
Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos	• hipóteses da Convenção de 1951 • agressão, • ocupação externa, • dominação estrangeira ou • Perturbação grave a ordem pública
Sugestão de atualização da Convenção de 1951	• hipóteses da Convenção de 1951 • grave e generalizadas violação aos direitos humanos,

	• desastres ambientais, • violência de gênero
--	--

Fonte: Confeção da autora (2023)

Assim, após analisar os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, conclui-se o que segue:

- a) fazem parte da integração regional, cuja organização matriz é a União Africana (UA), no caso da África; a Organização dos Estados Americanos (OEA), nas Américas e, na Europa, é o Conselho da Europa (CE);
- b) impossibilitam que os valores regionais sejam utilizados ao se definir as normas de direitos humanos;
- c) permitem a adoção de mecanismos de cumprimento que se adequam às condições locais; e,
- d) os instrumentos legais que compõem os sistemas regionais de direitos humanos implementam determinadas normas de acesso individual para que uma pessoa possa se dirigir a uma comissão de direitos humanos criada pelo sistema regional.⁴²¹

Observa-se, pois, que, entre os sistemas regionais de proteção, não há possibilidade de concorrerem entre si, uma vez que cada sistema tem seu âmbito territorial de cobertura. Além de que os direitos assegurados em um Tratado não estão, necessariamente, dispostos em outro.

Ainda, cada tribunal entende de maneira diferente o âmbito da proteção do direito o que pode gerar uma insegurança jurídica, uma vez que se relega ao direito doméstico decisões importantes com consequências para todos os seres humanos.

Portanto, é preciso ajustar, por meio de comunicação e troca de experiências, o entendimento sobre definições de termos e imprescindibilidade de se conhecer cada um dos direitos e liberdades protegidas nos tratados e seus mecanismos de proteção, para se obter resultados eficazes, já que não há uma corte supranacional que unifique os critérios de interpretação e a jurisprudência de cada tribunal.

As ações impetradas pelo ACNUR têm o escopo de mediar, justamente, essa comunicação entre os Estados, no meio internacional, com o fim de proporcionar

⁴²¹ HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006, p. 164.

proteção e buscar soluções para milhões de pessoas em situação de deslocamento forçado ou apatridia, como se detalha a seguir.

4 O PAPEL DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA PESSOA REFUGIADA

Uma das principais funções de um país é garantir e proteger os direitos humanos básicos e a integridade física e mental de sua população. Entretanto, no caso das pessoas refugiadas, o Estado de origem ou de residência habitual se mostra incapaz de promover essa garantia. É sobre a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Pessoas Refugiadas (ACNUR), na proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada, que esse capítulo discorre.

Os panoramas de deslocamento mudaram desde a noção clássica da Convenção de 1951. Com isso, sistemas de proteção em todos os níveis foram criados, como se observou no capítulo anterior. Todavia, nenhum deles se mostrou abrangente o suficiente para proteger os indivíduos que fogem de determinadas perseguições, sendo várias as hipóteses de violação de direitos humanos ignoradas pelos sistemas de proteção.

O conceito de pessoa refugiada foi ampliado na África e na América Latina, como visto, para abarcar, entre outras, as hipóteses de violência generalizada de direitos humanos. Mas, ainda assim, vários sistemas nacionais permanecem vinculados à definição clássica de pessoa refugiada, limitando a proteção frente aos desafios atuais.

Nesse contexto, realiza-se um estudo detalhado sobre o ACNUR, no sentido de demonstrar a utilização da Convenção de Genebra de 1951 como instrumento basilar de proteção e afirmar seu papel como interlocutor humanitário, já que, em muitas situações de conflito, os atores envolvidos não chegam a um acordo. Faz parte do mandato do Alto Comissariado desempenhar essa função.

O ACNUR se esforça ao máximo para proteger as pessoas refugiadas, mas a atual arquitetura normativa internacional se baseia em hipóteses de concessão de refúgio que não refletem mais a realidade e os governos têm utilizado esse subterfúgio para limitar suas responsabilidades para com essas pessoas, além do fato das competências conferidas ao ACNUR não se mostrarem suficientes para o exercício de seu mister.

Na perspectiva de manter o debate, traça-se, portanto, neste capítulo, um panorama geral sobre o aspecto da proteção da pessoa refugiada desempenhada

pelo ACNUR, discorre-se sobre sua atuação e função em proporcionar as seguintes soluções duráveis para o dilema: integração local, reassentamento em um terceiro país e repatriação voluntária. Ressalta-se que a Convenção de 1951 silencia sobre essas soluções, diminuindo as atribuições do ACNUR.

Ao final do capítulo, discutem-se as principais dificuldades enfrentadas para efetivar a proteção das pessoas refugiadas no mundo, considerando uma série de desafios que se enfrenta na atualidade e considerando que a proteção à pessoa refugiada é um sistema complexo, cujo momento fundamental é o reconhecimento da condição de refúgio a determinado indivíduo ou grupo de pessoas em que o Estado acolhedor estabelece o vínculo jurídico e assume obrigações internacionais conferindo-lhe(s) a salvaguarda de seus direitos como seres humanos.

4.1 O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) NA PROTEÇÃO DA PESSOA REFUGIADA

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado em 1950, por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, sendo a organização, em nível mundial, que zela pela correta interpretação e aplicação da Convenção de 1951.

Conforme descrito no capítulo 1, o ACNUR surgiu para proteger milhões de pessoas que foram forçadas a se deslocar, em consequência da Segunda Grande Guerra, a encontrarem um lugar para viver.

Para atuar, o ACNUR tem enfrentado vários obstáculos, ao longo de mais de sete décadas. Tendo em vista que os deslocamentos forçados no mundo atingiram níveis sem precedentes na história da humanidade, novas dinâmicas sociais e econômicas afetam a ação humanitária e se apresentam em um ambiente complexo e de mudanças profundas que desafiam a prestação da proteção pelo Alto Comissariado.

Para exercer sua função de proteção internacional em relação aos Estados, o ACNUR conta com seu Estatuto, incluindo a extensão de sua competência, por meio de resoluções subsequentes da Assembleia Geral da ONU e em todo o corpo regras jurídicas e normas universais e regionais sobre proteção às pessoas refugiadas, complementadas por instrumentos internacionais relevantes de direitos humanos e

direito humanitário, bem como legislação nacional relevante e jurisprudência chave sobre o tema.⁴²²

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas, baseado na Convenção da ONU de 1951 e no Protocolo de 1967 é um conjunto dinâmico de regras explícitas e implícitas e, inerente a este regime, há também uma certa autoridade legal que os Estados conferiram ao ACNUR, cuja função de proteção internacional se fortalece à medida em que seu papel político e de supervisão crescem.

O art. 22 da Carta das Nações Unidas previu que: “A Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções” na tentativa de buscar soluções adequadas e duráveis para estas populações.⁴²³

Tendo como base a Convenção de 1951, foi, assim, como um órgão subsidiário da ONU, com mandato temporário e de prazo curto, que surgiu o ACNUR, cujo objetivo seria a proteção das seguintes pessoas: refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos, apátridas e retornados, em nível mundial.

Desse modo, nem toda a pessoa que sofre perseguição pode ser protegida pelo mandato do ACNUR. De acordo com o seu Estatuto, inclui-se sob sua responsabilidade qualquer pessoa que se enquadrar nos requisitos de pessoa refugiada, deixando a competência de ser aplicável quando esse indivíduo:

- a) tiver, voluntariamente, voltado a receber a proteção do país de sua nacionalidade;
- b) tendo perdido a nacionalidade, a tiver readquirido voluntariamente;
- c) adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país de sua nova nacionalidade;
- d) voltou a fixar-se no país que deixara ou fora do qual tinha ficado com receio de ser perseguida;
- e) tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais lhe foi reconhecido o *status* de pessoa refugiada, já não puder invocar outras

⁴²² ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Novas questões na pesquisa de refugiados:** a responsabilidade de supervisão do ACNUR. Documento de Trabalho Nº 67. [Brasília]: ACNUR, 2002a, n. p.

⁴²³ Id., 2018a.

- razões que não sejam de mera conveniência pessoal para continuar a recusar a proteção do país de sua nacionalidade;
- f) por razões de caráter, puramente, econômico, não puder invocar a proteção do ACNUR;
 - g) sendo uma pessoa sem nacionalidade e, uma vez que, as circunstâncias em consequência das quais lhe foi reconhecido o *status* de pessoa refugiada tenham deixado de existir, estando em condições de voltar ao país de residência habitual, já não puder invocar outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal para continuar a recusar o regresso a esse país.

Se, por um lado, a organização tem tido sucesso em proporcionar ajuda humanitária a um vasto número de pessoas no mundo, por outro, é criticada por nem sempre atingir o patamar de proteção para o qual foi criada. Nesse sentido, o ACNUR precisa definir seu papel de forma mais enfática, sobretudo, em relação aos deslocados internos, apátridas e retornados em nível mundial, que vêm aumentando crescentemente nos últimos anos.^{424, 425}

Em relação à natureza jurídica do ACNUR, a ONU pode apresentar três tipos de órgãos subsidiários: os comissariados, como é o caso do ACNUR e UNRWA; os fundos, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), e os programas, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). No caso, a atuação do ACNUR é independente, apenas seguindo algumas diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social na realização de suas competências.⁴²⁶

O Alto Comissário será eleito por um período de três anos, pela Assembleia Geral, e nomeado pelo Secretário-Geral. O escritório do Alto Comissariado tem sede em Genebra, na Suíça. Mas, existem vários escritórios nacionais, regionais e sub-regionais, além de ser financiado pelo orçamento das Nações Unidas.⁴²⁷

⁴²⁴ BWAKIRA, N. From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World. **International Migration Review**, New York, v. 35, n. 1, 2001, p. 278-283.

⁴²⁵ VÄYRYNEN, R. Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and Institutional Reforms in UNHCR. **International Migration Review**, New York, v. 35, n. 1, 2001, p. 143-167.

⁴²⁶ PNUMA. **Deslocamentos forçados por questões ambientais**. 2005, n.p.

⁴²⁷ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. ACNUR, 1950, n. p.

Salvo decisão posterior em contrário, por parte da Assembleia Geral, nenhum encargo, para além das despesas administrativas referentes ao funcionamento do escritório do ACNUR, será imputado ao orçamento das Nações Unidas. E, todas as outras despesas referentes às suas atividades serão financiadas por meio de contribuições voluntárias.⁴²⁸

O Estatuto do ACNUR, aprovado em 1950 pela Resolução da Assembleia Geral, 428 (V), estabelece a função de proporcionar proteção internacional à pessoa refugiada e de encontrar soluções duráveis para a questão prestando assistências aos governos e às organizações privadas no intuito de facilitar a repatriação voluntária ou a integração dos refugiados nas comunidades nacionais. Além disso, ele enuncia que o trabalho da organização terá um caráter totalmente apolítico; humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados.^{429, 430}

O diploma estatutário definiu seu mandato como apolítico, social e humanitário. Todavia, os Estados, embora devessem assegurar os direitos humanos de seus habitantes, passaram a ser considerados como potenciais violadores, necessitando de agentes externos para monitorá-los e, assim o caráter político se tornou indissociável do humanitário.⁴³¹

Acrescenta Jubilut⁴³² que: “[o] caráter humanitário das ações do ACNUR pode ser encontrado, a título de exemplo, no constante esforço de reunir famílias de refugiados separadas circunstancialmente”.

Para Khan⁴³³, todavia, o papel do ACNUR é ambíguo, dividindo-se em humanitário e político, “já que a organização reúne os Estados a fim de encontrar soluções para os refugiados, mas, ao mesmo tempo, em que é usada por eles para perseguir seus próprios interesses”.

Pode-se, inclusive, advogar a ideia de que não há soluções humanitárias apolíticas capazes de lidar com deslocamentos humanos, já que esses eventos são em si mesmos políticos e que o ACNUR tem autonomia relativa, já que é uma

⁴²⁸ ACNUR, 1950, n. p.

⁴²⁹ Ibid.

⁴³⁰ Ibid.

⁴³¹ ROCHA, R. R.; MOREIRA, J. B. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista de sociologia e política**, v. 18, n 37, 2010, p. 17 – 30.

⁴³² JUBILUT, 2007a, p. 246

⁴³³ KHAN, 1986, p. 16.

organização com autoridade em matéria de refúgio que permite manter um certo distanciamento em relação aos países.⁴³⁴

O ACNUR empresta voz à pessoa refugiada que não tem condições de exercer sua cidadania em seu país de origem, não sendo protagonista em seu próprio ordenamento jurídico, mesmo sendo considerada sujeito de direitos no DIR.⁴³⁵

Era o que Arendt⁴³⁶ considerava o “refugio da terra”, ou seja, “uma vez que permaneciam sem lar quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra” que, em tese, deixa de existir com a Convenção de 1951 já que qualquer pessoa pode utilizar-se da proteção internacional garantida pelo país de acolhida ou pela comunidade internacional, por meio da ACNUR, caso seja perseguida em seu próprio país.

A problemática enfrentada pelas pessoas refugiadas ensejou a criação do ACNUR, como dito. Todavia, os deslocados internos e os apátridas também começaram a ser atendidos por ele e que continua o trabalho pela proteção internacional desses vulneráveis e tenta promover as soluções duráveis para todos (integração local, reassentamento e repatriação voluntária); práticas somente possíveis devido ao sistema internacional de proteção às pessoas refugiadas.⁴³⁷

O que se observa é que o ACNUR tem a função de encontrar soluções duráveis para a questão das pessoas refugiadas. No entanto, essas soluções foram modificadas durante o tempo, não havendo hierarquia entre elas, mas sim acontecimentos e ocasiões em que são mais ou menos indicadas.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, a preferência era pelo reassentamento. Por sua vez, modernamente, o ACNUR opta pela repatriação voluntária, principalmente, porque os Estados desenvolvidos estão mais exigentes nos processos de acolhida.

Assim as soluções duráveis apresentadas são: a integração, o reassentamento e a repatriação, detalhadas a seguir. Em relação à primeira solução durável, a integração local, ela consiste em um processo de adaptação da pessoa refugiada à

⁴³⁴ BARNETT, M. UNHCR and the ethics of repatriation. **Forced Migration Review**, v. 10, n. 2, 2001, p. 31-34.

⁴³⁵ ALMEIDA, G. A.; SEVERO, T. L. M. Repatriação voluntária. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p.365.

⁴³⁶ ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

⁴³⁷ Art 9º Estatuto ACNUR, 1950, n.p.

sociedade da localidade no Estado que o acolheu e lhe concedeu a condição de refúgio, com o objetivo de torná-la cidadã nacionalizada.

A ideia da integração é que os nacionais e os estrangeiros possam conviver em harmonia e ajustar seus comportamentos no intuito de respeitar as diferenças, preservando o repertório cultural de origem do estrangeiro, coexistindo duas ou mais culturas em uma mesma sociedade.⁴³⁸

Kuhlman⁴³⁹ define integração como o processo pelo qual a pessoa refugiada mantém sua identidade e se torna parte da sociedade de acolhida à medida que a sociedade local vai aceitando. Não se espera que abandonem a própria cultura, mas também não significa a assimilação da pessoa refugiada pela comunidade em que passa a viver. As pessoas refugiadas passam a interagir com a comunidade anfitriã, respeitada a cultura local, sem perder sua própria identidade.

A integração da pessoa refugiada se constitui em um processo complexo, contínuo, dinâmico e recíproco que acontece de forma gradual. Ela requer atitudes tanto do indivíduo quanto da sociedade que o acolhe, incluindo todas as perspectivas: sociais, econômicas e culturais, terminando com a nacionalização desse estrangeiro.⁴⁴⁰

Spencer⁴⁴¹ acrescenta que “a integração não é apenas aceitação, mas plena participação dos refugiados na nova comunidade local” e, do ponto de vista da pessoa refugiada, o processo de integração exige uma adaptação à sociedade acolhedora sem, todavia, abrir mão de sua própria identidade. De seu lado, o país anfitrião deve ser receptivo e encontrar meios de prover as necessidades das pessoas refugiadas, aceitando-as como parte da comunidade nacional.

A integração seria multidimensional e se apresenta da seguinte maneira: inclusão do refugiado no mercado de trabalho, na vida social e na cívica, em que ele se torna, progressivamente, parte da comunidade que o acolhe. É um processo desafiador que envolve muitos aspectos distintos, mas que quanto maior a afinidade

⁴³⁸ RODRIGUES, 2015, p. 74.

⁴³⁹ KUHLMAN, T. **The economic integration of refugees in developing countries**: a research model. Economic integration of refugees. London: Oxford University Press, 1991.

⁴⁴⁰ ACNUR, 2014b, n. p.

⁴⁴¹ SPENCER, S. The challenge of integration in Europe. In: PAPADEMETRIOU, D. (ed.). **Europe and its immigrants in the 21st Century**: a new deal or a continuing dialogue of the deaf? Washington: Migration Policy Institute, 2006.

linguística, cultural e étnica do país de origem e do anfitrião, em tese, o processo se torna menos dificultoso.⁴⁴²

O reassentamento em um terceiro país, a segunda solução durável, consiste na transferência de indivíduos, já com o *status* de pessoa refugiada, de um Estado anfitrião para outro país (terceiro), uma vez que continuam com dificuldades de proteção ou que tenham problemas graves de integração no Estado de acolhida.

Destaca-se que, no início das atividades do ACNUR, o reassentamento era a prática de transferir a pessoa refugiada de um Estado para outro, podendo ser inclusive para o país de origem da pessoa refugiada, diretamente para o Estado de acolhida. Pela sua própria definição, o reassentamento será sucedido de uma integração local. Por sua vez, a repatriação voluntária consiste no retorno espontâneo, com segurança e dignidade, da pessoa refugiada ao seu Estado de origem depois que as causas ensejadoras do refúgio desapareceram.⁴⁴³

Com relação à aplicação do reassentamento, tem-se que ocorre ainda de acordo com interesses que não são apenas humanitários ou de proteção aos direitos básicos dos seres humanos. É um mecanismo de solução durável que não consta no Estatuto do ACNUR e, na falta de uma definição clara, foi empregado como uma ferramenta importante para que os países pudessem aplicar medidas discricionárias de acordo com interesses políticos que, muitas vezes, estão em desacordo com a proteção às pessoas refugiadas.⁴⁴⁴ O Brasil, por exemplo, faz uso dessa solução ao aplicar o princípio da reunificação familiar, reassentamento pessoas refugiadas que possuam familiares no Brasil.

Bessa⁴⁴⁵ ilustra suas palavras com o exemplo da Europa, pós Guerra Fria, em que o reassentamento era a opção que melhor se adequava aos interesses europeus: recuperação e estabilidade regional, imigrantes como força de trabalho na reconstrução do continente e apoio à deserção dos Estados comunistas. Havia, ainda, o suporte econômico dos Estados Unidos com os custos relacionados aos reassentamentos das pessoas refugiadas porque também tinham interesse políticos nisso.

⁴⁴² KORAC, M. War, flight, and exile: gendered violence among refugee women from post-Yugoslav states. In: GILES, W.; HYNDMAN, J. (eds.). **Sites of violence: gender and conflict zones**. Los Angeles: University of California Press, 2004, p. 249-272.

⁴⁴³ RODRIGUES, 2015, p. 74.

⁴⁴⁴ BESSA, T. From political instrument to protection tool? resettlement of refugees and north-south relations. **Refugee**, v. 26, n. 1, 2009, p. 91.

⁴⁴⁵ Ibid.

Segundo Leão⁴⁴⁶, essa solução duradoura é empregada a partir do momento em que o Estado, onde foi concedido o primeiro benefício do refúgio, não possui condições necessárias para proteger e/ou integrar o refugiado, o que impõe a necessidade de se encontrar outro país de acolhida. Quando a pessoa refugiada estiver em um terceiro país, não sendo nem o seu Estado natal, nem o primeiro país de acolhida, será considerada pessoa refugiada reassentada.

O reassentamento é um processo muito seletivo, centrado nas pessoas refugiadas que estão em risco. Apenas um número reduzido de pessoas é beneficiado, além de ser uma ação planejada e minuciosa é dispendioso do ponto de vista financeiro. Ele provê a proteção, mas seu objetivo final é a inclusão da pessoa refugiada com a comunidade local.

Assim, os programas de reassentamento são baseados em operações que incluem: seleção para entrevista, avaliação de pessoas refugiadas com potencial para serem reintegrados, escolha de cidades com características culturais e capacidade socioeconômica que facilitem o processo de integração. Em nível mundial, o ACNUR recomenda que a apenas 1% da população de pessoas refugiadas o reassentamento é indicado.⁴⁴⁷

É a partir da década 70 que o reassentamento tem destaque especial, principalmente, na América Latina, em que cerca de 15 mil pessoas refugiadas, em sua maioria fugindo de regimes ditatoriais, foram reassentadas em 44 Estados europeus na região oeste do continente.

O relatório⁴⁴⁸ apresenta outros casos dramáticos de reassentamento como:

- a expulsão dos asiáticos de Uganda, em 1972, que gerou ansiedade nos países que queriam oferecer apoio, como forma de conter a expansão comunista;
- em 1979, como consequência do conflito indochinês, cerca de 700 mil pessoas foram reassentadas;
- em 1991, foi a vez da fuga devida à Guerra do Golfo;

⁴⁴⁶ LEÃO, R. Z. R. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. In: BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, 2010. p. 89.

⁴⁴⁷ MOREIRA; ROCHA, 2010. p. 18.

⁴⁴⁸ ACNUR, 2022b. n.p.

- em 1992, a crise da Bósnia e Herzegovina; e, em 1999, foi a vez do Kosovo.⁴⁴⁹

Esses casos ilustram como o reassentamento foi um importante instrumento, principalmente, dentro das estratégias políticas pós-Guerra Fria. Muito embora houvesse o uso de estratégias e a manipulação política na escolha das possíveis soluções duráveis, é de se notar que o reassentamento, neste período, foi o preferido porque, em determinados casos, era a única solução possível e considerada pelas potências financiadoras.⁴⁵⁰

Em todos esses casos, reforça-se a atuação do ACNUR na ampliação e na diversificação das oportunidades de reassentamento, redefinindo a solução como ferramenta de proteção e instrumento de cooperação internacional.⁴⁵¹

No início da década de 80, todavia, houve uma grande contenção nas políticas de reassentamentos e redefinições sobre os conceitos de soluções duráveis devido às transformações sociais, políticas e, principalmente, econômicas da época no cenário internacional. Assim, o repatriamento voluntário surgiu como solução adequada e natural em detrimento do reassentamento custoso em termos financeiros e de adaptação cultural.⁴⁵²

De fato, o reassentamento continua sendo uma opção de solução no sistema de proteção internacional às pessoas refugiadas e o papel do ACNUR deve ser reconhecido. No entanto, é numericamente reduzido tanto pelo custo quanto pelo viés político que possui, no sentido de que se tornou um meio de os países reduzirem suas responsabilidades internacionais na proteção das pessoas refugiadas, mantendo o controle quantitativo e qualitativo dos reassentados que recebe, em uma verdadeira política de contenção e discriminação e, assim, os interesses dos Estados se sobrepõem à face humanitária da proteção.

Em 1997, como resposta às solicitações de países de reassentamento para aumentar e diversificar as oportunidades, o ACNUR estabeleceu um fundo para

⁴⁴⁹ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Mid-year trends. **UNHCR**, 2015, n. p.

⁴⁵⁰ RODRIGUES, R. C. B. C. El nuevo concepto del derecho a la vida en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Revista del Foro Constitucional Iberoamericano**, n. 9, p. 74-112, 2005.

⁴⁵¹ BETTS, 2009b, p. 11.

⁴⁵² BESSA, 2009, p. 91.

financiar projetos de países que ainda não haviam desenvolvido a solução do reassentamento, desde que atendessem os seguintes critérios:

- a) ter adotado e ratificado os instrumentos normativos de proteção internacionais;
- b) não ser país de origem de refugiados e;
- c) oferecer programas de integração local aos reassentados e que o ACNUR esteja presente no país.

Assim, o ACNUR, além do aporte financeiro poderia acompanhar o processo de integração das pessoas refugiadas que fossem reassentadas.⁴⁵³

Sobre a terceira solução durável, Jubilut⁴⁵⁴ afirma que a repatriação voluntária: “[...] é atualmente vista como a ideal, uma vez que não priva o indivíduo de sua origem e, com isso, torna o processo de efetivação de sua cidadania menos traumático”.

Esse também é o posicionamento do ACNUR: a repatriação voluntária se constitui como a solução mais desejada, todavia, ela nem sempre é possível e o reassentamento e a integração são oportunidades de recomeços. A repatriação seria a consequência, ou seja, o retorno ao país do qual o refugiado fugiu, necessitando do apoio contínuo da comunidade internacional na fase pós-conflito para garantir um ambiente estável e seguro àqueles que decidem retornar para seu país de origem.⁴⁵⁵

Dessa forma, as soluções duráveis são complementos da condição protetiva a que a pessoa refugiada está submetida o que exige maior atenção e zelo ao eleger a pessoa refugiada como figura central, deixando claro como ainda é delicada a questão da proteção dos direitos humanos e quanto ainda se deve buscar estratégias em busca da defesa dos direitos.

O Relatório do desenvolvimento humano publicado pelo PNUD, em 2004⁴⁵⁶, conclui que nenhum país progrediu fechando suas fronteiras e acrescenta que as pessoas necessitam de modificações nas suas próprias identidades, se quiserem tornar-se parte de comunidades diferentes e diversificadas e defender valores universais de tolerância e respeito pelos direitos humanos. A migração internacional

⁴⁵³ JUBILUT, L. L.; CARNEIRO, W. O. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more human durable solution. **Refugee Survey Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 63-86, 2011.

⁴⁵⁴ Id., 2007a, p. 246

⁴⁵⁵ ACNUR, 2014b, n.p.

⁴⁵⁶ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: Liberdade Cultural num mundo diversificado. **PNUD**, 2004, n. p.

traz qualificações, trabalhos e ideias que enriquecem tanto a sociedade acolhedora quanto as pessoas refugiadas.

Ramos⁴⁵⁷ ressalta que os estrangeiros contribuem e muito para o desenvolvimento nacional, não apenas no aspecto econômico e financeiro, mas com a infusão de novas práticas culturais e sociais que estimulam a tolerância e o conhecimento da diversidade da humanidade: “[...] cada refugiado que aqui é acolhido incute um pouco mais de respeito ao diferente e estimula o diálogo entre aqueles que com ele convivem” e que é possível acolher as pessoas refugiadas com dignidade. O direito de ingresso do solicitante de refúgio no território de um Estado acolhedor deve ser respeitado tendo em vista a conquista histórica da proteção de direitos humanos que não pode ser eliminada.

Os dados colhidos pelo Relatório “Tendências Globais 2021”, do ACNUR, relatam que o número de pessoas forçadas a deixar seus país de origem ou nacionalidade durante a última década se encontra no nível mais alto desde que começou a ser mapeado e registrado.

Ao final de 2021, havia 89,3 milhões de pessoas deslocadas no mundo. Desse total 21,3 milhões de pessoas refugiadas sob a proteção do mandato do ACNUR; 5,8 milhões de pessoas refugiadas da Palestina, sob o mandato da UNRWA; 53,2 milhões de pessoas deslocadas internamente; 4,6 milhões de solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, e 4,4 milhões de pessoas da Venezuela deslocadas fora do seu país, consolidando uma tendência que só pode ser revertida por esforço em favor da paz. Em 2022, esse número deverá alcançar a marca de 100 milhões de pessoas.⁴⁵⁸

Ainda segundo o relatório⁴⁵⁹, dentre as soluções duráveis explicitadas alhures, 5,7 milhões de pessoas deslocadas forçadamente retornaram para suas regiões ou países de origem em 2021. Dessas 5,3 milhões são deslocados internos e 429,3 mil pessoas são refugiadas.

O relatório demonstra, ainda, que a atuação do ACNUR na questão sobre a salvaguarda de direitos melhorou a situação dos indivíduos sob seu mandato em 25% dos casos que lhe foram apresentados e 36% das comunidades locais continuaram apoiando a presença de pessoas refugiadas em 65 situações.

⁴⁵⁷ RAMOS, 2017, p. 273.

⁴⁵⁸ ACNUR, 2022b, n.p.

⁴⁵⁹ Ibid.

Na questão sobre construir futuros, a pesquisa demonstra que manter ou aumentar a porcentagem de pessoas refugiadas melhoram as oportunidades de negócios em 18% das operações e, além disso, o ACNUR aumentou em 43% as matrículas de crianças em escolas primárias, demonstrando o papel fundamental que o ACNUR desempenha.⁴⁶⁰

É certo que essa o Alto Comissariado atua em parceria com as autoridades governamentais em diferentes níveis, com organizações da sociedade civil, com o financiamento de ações de assistência e proteção, e, o setor privado, estimulando a autossuficiência e à devida integração social, cultural e econômica, cujo objetivo é fortalecer e melhorar a resposta do país acolhedor às necessidades das pessoas sob seu mandato, construindo soluções duráveis e tornando a cooperação possível para beneficiar toda as comunidades de acolhida.⁴⁶¹

O Estado tem o dever de proteger os direitos humanos dos estrangeiros que necessitam, por meio da concessão de refúgio, como reflexo de sua soberania. A proteção dada pelo país de origem é o que baliza a inclusão da pessoa na ordem jurídica daquele Estado e confere direitos aos seus nacionais. Quando o indivíduo não pode usufruir de tal proteção ou esta lhe é negada, em virtude de um estado de guerra ou por perseguições, por exemplo, “a proteção adquire um valor maior que é o de efetivar o significado prático da garantia de direitos” e é nesse ponto que a atuação do ACNUR se faz necessária.⁴⁶²

Dessa responsabilidade estatal, emanam consequências internacionais advindas da incapacidade de determinados países de cumprir com as obrigações inerentes à proteção dos direitos humanos. Consequentemente, quando essa proteção é negada, mitigada ou insipiente, outro Estado deve se apresentar-se como soberano para fornecer a proteção adequada que ultrapassa as fronteiras nacionais, com a internacionalização dos direitos humanos.⁴⁶³

Assim, Deng *et al.*⁴⁶⁴ defendem o conceito de proteção como um dos elementos constituinte da soberania e propõem um novo paradigma a partir de experiências com deslocados forçados, qual seja, a “Soberania como responsabilidade”, no sentido da

⁴⁶⁰ ACNUR, 2022c, n. p.

⁴⁶¹ Id., 2016a.

⁴⁶² JUBILUT, 2007b, p. 246.

⁴⁶³ ACNUR, op. cit. 2018b, n. p.

⁴⁶⁴ DENG, F. *et al.* **Sovereignty as responsibility**: conflict management in Africa. Washington: Brookings Institution Press, 1996.

responsabilidade ser uma dimensão interna da soberania, que impõe ao Estado o dever de proteção aos direitos humanos básicos de seus nacionais.

A consequência, portanto, da incapacidade de determinados Estados em protegerem seus cidadãos é que outro Estado se apresenta soberano para efetivar a proteção, por meio da instituição do refúgio, que ultrapassa fronteiras nacionais, tendo em vista a universalidade dos direitos humanos.

O ACNUR não tem o intuito de ser uma organização supranacional, nem pode substituir a salvaguarda fornecida pela autoridade nacional, já que os sistemas nacionais de proteção existem para decidir quais solicitantes de refúgio precisam de tutela internacional. Portanto, o papel principal é garantir que os Estados estejam cientes de suas obrigações de proteger as pessoas refugiadas e todas aquelas que buscam refúgio, bem como aqueles que ratificaram a Convenção de 1951 que devem cumpri-la.^{465, 466}

Cada vez mais, especialmente em situações de influxo de pessoas em grande escala, a capacidade da comunidade internacional de apoiar e ajudar os países particularmente afetados, inclusive por meio do ACNUR, tornou-se um elemento importante da eficácia da proteção internacional, senão o único.⁴⁶⁷

A função primordial da agência, desde sua criação, é fornecer proteção internacional às pessoas refugiadas, abrangendo os solicitantes de refúgio; que continua sendo a parte central das responsabilidades do ACNUR, garantindo que os governos tomem as medidas necessárias, começando com a admissão e terminando com a concretização de soluções duradouras, mesmo que a responsabilidade pela salvaguarda dos direitos humanos das pessoas refugiadas caiba aos seus Estados de origem.

O papel do ACNUR, contudo, não se resume a fornecer soluções duráveis ou fomentar a conscientização dos Estados de suas responsabilidades em relação aos deslocamentos forçados, mas também monitorar, supervisionar e garantir a aplicação do sistema internacional de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas, por meio da obediência à Convenção de 1951 e seus preceitos (arts. 1º e 8º do Estatuto do ACNUR).

⁴⁶⁵ ACNUR, 2018a, n. p.

⁴⁶⁶ Id., 2018b.

⁴⁶⁷ Id., 2002.

Atribui-se também à agência, como responsabilidades adicionais, prestar o apoio internacional à proteção nacional nos países de origem que se relaciona com o envolvimento direto da agência e a preocupação com a proteção dos nacionais em seus próprios países.⁴⁶⁸

Assim, a função de proteção internacional do ACNUR gira essencialmente em torno de duas características: operacionalidade e função fiscalizadora, intrinsecamente, ligadas, basta dizer que sua ampla presença permite cumprir funções de proteção e prestar assistência às pessoas refugiadas *in loco*.^{469, 470}

O objetivo da supervisão internacional relativa à aplicação das disposições dos instrumentos internacionais é promover o cumprimento dessas regras. Mas, nenhuma disposição específica do Estatuto detalha a responsabilidade de supervisão do ACNUR ou fornece quaisquer poderes de execução específicos que poderiam ser utilizados pela agência.

A supervisão de tratados por uma instituição internacional era vista como um progresso nos assuntos internacionais, porque, originalmente, os próprios Estados supervisionam seus acordos internacionais. Entretanto, não funciona com relações internacionais mais complexas e grandes convenções multilaterais.

Surge, assim, a necessidade de estabelecer meios de fiscalização e monitoramento mais objetivos, sendo criadas organizações internacionais com a tarefa especial de supervisionar o cumprimento das regras pelos Estados-parte.

Com base nessa compreensão, é possível examinar o papel supervisor do ACNUR, entendendo que providenciará a proteção das pessoas refugiadas sob sua competência, promovendo a conclusão e a ratificação de convenções internacionais para a proteção de refugiados, fiscalizando sua aplicação e propondo emendas e atualizações das normas.

Ressalta-se que as organizações internacionais foram investidas de poderes restritos para supervisionar o cumprimento das regras pelos Estados Partes de acordos multilaterais. A supervisão por esses organismos é considerada política e, em sua maioria, não dispõe de supervisão judicial, como independência, regras objetivas,

⁴⁶⁸ ACNUR, 2002a, n. p.

⁴⁶⁹ STAVROPOULOU, M. *et al.* Influencing state behaviour for refugee protection: UNHCR and the design of the refugee protection regime. **New Issues in Refugee Research (Research Paper 154)**, 2008, p. 152-154.

⁴⁷⁰ TURK, V. UNCHR's Supervisory Responsibility. **Rev. quebecoise de droit int'l**, v. 14, 2001, p. 135.

devido processo legal e efeito vinculante da decisão. É uma informação importante para que se possa compreender o papel de supervisão que o ACNUR desempenha.

De acordo com os art. 35 (2) e art. 36, da Convenção da ONU de 1951, os Estados se comprometem a fornecer ao ACNUR, na forma apropriada, informações e dados estatísticos sobre a condição dos refugiados e a implementação da Convenção, incluindo leis, regulamentos e decretos relativos às pessoas refugiadas. Exige-se, ainda que, os Estados partes comuniquem ao Secretário-Geral da ONU as leis e os regulamentos que possam adotar para assegurar a aplicação da Convenção.⁴⁷¹

Na prática, essas comunicações são direcionadas ao ACNUR, uma vez que é o principal órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU responsável pelas questões sobre pessoas refugiadas, demonstrando a função executora e de mediação política que a organização detém.

Seu art. 35 é uma disposição que concretiza as obrigações gerais dos Estados membros da ONU de cooperar com a Organização Internacional, ao mesmo tempo em que estabelece um vínculo contratual explícito entre a Convenção de 1951 e o Estatuto do ACNUR, ou seja, o marco legal do mandato e da competência do ACNUR, não podendo desvincular-se da competência daquela agência onusiana.⁴⁷²

Essa situação fortalece indiretamente a autoridade das resoluções da Assembleia Geral da ONU em relação ao ACNUR, porque o próprio Estatuto do ACNUR previu a possibilidade de expandir o escopo das atividades da agência, em seus parágrafos 3º e 9º.⁴⁷³

Ao aderir à Convenção de 1951, portanto, supõe-se que os Estados estejam cientes do fato de que o ACNUR tem uma competência *ratione personae* mais ampla e que seu mandato é um fenômeno vivo que evolui dinamicamente por meio de resoluções posteriores da Assembleia Geral.

A esse respeito, é importante ter em mente que o ACNUR, no momento de sua criação, já era obrigado a seguir uma definição irrestrita de pessoas refugiadas, enquanto os Estados poderiam restringir a aplicabilidade geográfica ou temporal da definição.

⁴⁷¹ CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, n.p.

⁴⁷² Ibid.

⁴⁷³ ACNUR, 1950, n. p.

Nesse sentido, a lacuna entre as responsabilidades mais amplas do ACNUR e as obrigações formais e legais mais limitadas dos Estados já era aparente no momento da redação da Convenção.

Argumenta-se, então, que o art. 35 da Convenção tem o potencial de suprir a lacuna entre as responsabilidades institucionais confiadas ao ACNUR e as obrigações, por vezes limitadas e formalmente aceitas pelos Estados, criando obrigações de cooperação com o ACNUR proporcionais às competências em razão da pessoa e em razão de matéria.⁴⁷⁴

Os arts. 35 e 36 da Convenção da ONU de 1951, juntamente com o art. II do seu Protocolo de 1967 e o art. VIII da Convenção da OUA de 1969, que rege os aspectos específicos das pessoas refugiadas na África, contêm as correspondentes obrigações dos Estados nesta área. A aceitação dos Estados da responsabilidade de supervisão do ACNUR também está contida na Declaração de Cartagena, de 1984.

Além disso, tanto o art. 28 da Convenção de Implementação de Schengen, de 1990, quanto o art. 2º da Convenção de Dublin, de 1990, e o ato final do Tratado de Amsterdã, de 1997, para citar o sistema regional da União Europeia, reafirmam o compromisso das partes contratantes de cooperar com o ACNUR, no exercício da sua responsabilidade de supervisão e na implementação dos instrumentos internacionais para refugiados.

De fato, na prática, o ACNUR contribui ativamente para o processo de harmonização de todos os sistemas de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas no mundo, fornecendo pareceres políticos e jurídicos detalhados sobre os vários projetos de textos e preparando documentação de fundo substantiva tanto sobre a prática estatal e sobre os padrões relevantes do direito internacional da pessoa refugiada.⁴⁷⁵

Impõe-se, portanto, que a responsabilidade de supervisão do ACNUR se estende a todas as pessoas refugiadas sob sua competência, sejam elas consideradas pessoas refugiadas ou não, dentro do escopo dos instrumentos internacionais de proteção a elas. Nesse sentido, urge a atualização das hipóteses convencionais de concessão de refúgio para que o ACNUR possa executar a proteção de um número mais abrangente de pessoas refugiadas.

⁴⁷⁴ ACNUR, 2002a, n. p.

⁴⁷⁵ Ibid.

O ACNUR é, portanto, competente, pelo seu Estatuto, para supervisionar todas as convenções relevantes para a proteção de pessoas refugiadas. Além disso, conforme descrito anteriormente, a maioria das convenções internacionais sobre proteção ao refúgio estabelece, explicitamente, uma ligação com a função de supervisão do ACNUR no que diz respeito à aplicação de suas disposições.⁴⁷⁶

Segundo o ACNUR⁴⁷⁷, nos países que não aderiram a nenhum instrumento internacional sobre proteção de direitos humanos para pessoas refugiadas, a base legal para a atuação da agência é o seu estatuto e as normas e os princípios do direito internacional aplicáveis ao refúgio que se estendem a todos os Estados, independentemente da adesão aos instrumentos internacionais, como o princípio de *non-refoulement*.

A gênese do papel de supervisão do ACNUR não prevê explicitamente um mecanismo de aplicação que induza os Estados partes dos instrumentos internacionais de proteção às pessoas refugiadas a cumprir suas obrigações. Portanto, tem sido questionada a eficácia do ACNUR como mecanismo de fiscalização permanente.

Na prática, a “aplicação” do ACNUR significa, na verdade, uma gama de atividades de intervenção e *advocacy* que abrangem a admissão, recepção, determinação do *status* de refugiado/a e melhoria dos padrões e implementação das soluções duráveis.⁴⁷⁸

A intervenção realizada pelo ACNUR abrange o trabalho político, diplomático e jurídico para abordar questões de proteção, tomar medidas corretivas e influenciar a legislação e a prática nacional, disponibilizando sua expertise especial, oferecendo serviços de consultoria, assistência técnica e treinamento. Essa prática é realizada por meio de um diálogo construtivo com o governo de acolhida, autoridades regionais e locais, em todos os níveis, incluindo atores não estatais.

Dependendo do interlocutor, as opiniões do ACNUR são geralmente comunicadas na forma de cartas, notas verbais, memoriais, posições de domínio público ou *non-papers*. No caso do judiciário, são comunicados como *amicus curiae* ou outras petições, e, para as comissões parlamentares, muitas vezes por meio de declarações escritas ou orais, podendo, também, emitir declarações públicas em caso

⁴⁷⁶ ACNUR, 1950, n. p.

⁴⁷⁷ Id., 2002.

⁴⁷⁸ Ibid.

de preocupações ou desvios dos instrumentos e padrões internacionais de proteção ao refúgio⁴⁷⁹.

Nesse contexto, a responsabilidade do ACNUR na proteção internacional dos direitos humanos das pessoas refugiadas está diretamente ligada à garantia da aplicação das obrigações constantes em tratados existentes. É salutar garantir a resolução das questões do refúgio e a harmonização do direito internacional da pessoa refugiada com base em avaliações e julgamentos objetivos.

Os governos devem cooperar com o ACNUR em questões relacionadas à implementação dos instrumentos internacionais para pessoas refugiadas, a fim de facilitar o papel do ACNUR, que precisa ser consolidado e fortalecido, pois qualquer que seja o modelo ou mecanismo na área de proteção pessoas refugiadas, precisa basear-se na estrutura existente, que é o ACNUR, e avançar nas conquistas já alcançadas.

A despeito das funções e articulações empreendidas pela agência onusiana em prol do cumprimento da Convenção de 1951 e de proteção às pessoas refugiadas, observam-se dificuldades e barreiras a serem transpassadas, para cumprir o estabelecido tanto no Estatuto do ACNUR, quanto nos arts. 35 e 36 da Convenção de 1951, o que se detalha a seguir.

4.2 DIFICULDADES JURÍDICAS DO ACNUR PARA PROTEGER PESSOAS REFUGIADAS

O fato de ser obrigado a deixar seu Estado de origem, sua cultura, amigos e familiares é uma situação, por si, capaz de gerar sofrimento a uma pessoa que busca refúgio. A conjuntura gera mais dano quando, ao chegar no país de destino, com idioma e cultura distintos, o indivíduo não encontra o mínimo de acolhimento necessário. Essa é a realidade enfrentada por milhares de pessoas que buscam o reconhecimento da condição de pessoa refugiada no mundo e a atuação do ACNUR se mostra indispensável.

Mais de 70 anos após a publicação da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, é tempo suficiente para se refletir sobre as várias

⁴⁷⁹ ACNUR, 2011, n. p.

modificações que foram realizadas na proteção da pessoa e na concepção dos direitos humanos em todo o mundo.

Especificamente, sobre os direitos das pessoas refugiadas se adotaram inúmeros protocolos, declarações, pactos e convenções cujo objetivo era ampliar a proteção dessas pessoas. Também é o momento de enxergar mais adiante e explorar novas maneiras de gerir os desafios que surgiram ao longo desse tempo e que afetam as pessoas refugiadas de uma forma diferente do que acontecia quando a convenção foi criada.

O grande impulso que foi dado na sistematização da proteção às pessoas refugiadas com a DUDH⁴⁸⁰, em que “cada pessoa tem o direito a buscar e gozar de asilo em outros países sem sofrer perseguição” não pode ser esquecida e muito menos mitigada.

Sendo a Convenção da ONU de 1951, a primeira a tratar dos direitos e deveres específicos da pessoa refugiada, o instrumento basilar a ser seguido e, a despeito dos inúmeros instrumentos de salvaguarda de direitos, ainda existem dificuldades jurídicas para uma proteção integral, como novas hipóteses de perseguição que existem na contemporaneidade e que não são contempladas por nenhum instrumento juridicamente vinculante.

É relevante enfatizar que o sistema internacional de proteção para pessoas refugiadas se relaciona, diretamente, com o sistema internacional dos direitos humanos.

Ramos⁴⁸¹ detalha a inter-relação entre os segmentos da seguinte forma:

[...] ao DIDH incumbe a proteção do ser humano em todos os aspectos, englobando direitos civis e políticos e também direitos sociais, econômicos e culturais; já o DIH foca na proteção do ser humano na situação específica dos conflitos armados (internacionais e não internacionais); finalmente, o DIR age na proteção do refugiado, desde a saída do seu local de residência, trânsito de um país a outro, reconhecimento do refúgio no país de acolhimento e seu eventual término. Os dois últimos ramos são *lex specialis* em relação ao DIDH, que é *lex generalis*, e aplicável subsidiariamente a todas as situações, na ausência de previsão específica.

Dessa forma, o DIDH e o DIR possuem vários pontos de convergência, como é o caso do princípio do *non-refoulement*, presente na Convenção de 1951, na

⁴⁸⁰ ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948, n. p.

⁴⁸¹ RAMOS, 2017, p. 273.

Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e na Convenção Americana de Direitos Humanos, além de não excluïrem a aplicação de normas gerais de proteção.

Além disso, o caráter complementar dos segmentos se dá no uso do DIDH para suprir eventuais insuficiências dos demais ramos. Essa complementariedade demonstra que as normas existentes e as que forem criadas darão mais suporte à proteção e não se excluirão entre si, sendo a Convenção da ONU de 1951 o instrumento mais difundido e aceito pelos países do mundo, motivo pelo qual se enfatiza sua possível atualização.

A aproximação desses seguimentos do DIDH e do DIR pode ocorrer na proteção às pessoas refugiadas tanto no momento da definição da condição de pessoa refugiada, a partir da interpretação dos conceitos de perseguição e de grave e generalizada violação de direitos humanos, quanto na aplicação de outros tratados de direitos humanos para ampliar o espectro de proteção às pessoas refugiadas pessoas. Também se observa essa afinidade quando se assegura a salvaguarda geral, implementando os direitos humanos da norma mais abrangente e favorável, da norma mais ampla e protetiva e na proibição do retrocesso.⁴⁸²

A Convenção, todavia, já tem mais de duas décadas de sua entrada em vigor e necessita de atualização para melhor atender aos novos anseios contemporâneos, uma vez que se vislumbram dilemas atuais que impedem a proteção efetiva da pessoa refugiada. O texto convencional possui 46 artigos versando sobre os deveres e os direitos que a pessoa considerada refugiada deve observar, bem como o tratamento dispensado pelos Estados signatários e seus meios de atuação.

Vale ressaltar que o papel do ACNUR, como anteriormente explicitado, é de guardião internacional do sistema de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas, tendo esta organização vasta experiência no que influencia o comportamento dos Estados, no respeito e na implementação de normas internacionais de proteção, nas recomendações e nos esforços realizados na definição de padrões com chance de serem adotados e implementados na prática, e o que, inversamente, não alcança esse objetivo.⁴⁸³ Stavropoulou *et al.*⁴⁸⁴ afirma o que segue:

⁴⁸² JUBILUT, L. L.; ZAMUR, A. Direito internacional dos refugiados e direito internacional dos direitos humanos. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei nº 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 439-459.

⁴⁸³ STAVROPOULOU *et al.*, 2008, p. 7-9.

⁴⁸⁴ Ibid.

Muitas vezes concluímos que, se houvesse vontade política, o cumprimento seria alcançado [...]. Nossa experiência tem sido, no entanto, que a pressão política e social nem sempre trará a mudança desejada, e isso pode exigir uma análise mais aprofundada sobre quando e que tipo de pressão funcionará melhor para efetivar as obrigações dos tratados. Mas o ponto interessante é que eles podem induzir mudanças comportamentais significativas. (tradução livre)

Assim, do ponto de vista de uma organização internacional, como é o caso do ACNUR, o emprego de diferentes métodos para buscar a efetiva proteção aos direitos das pessoas em situação de refúgio é inerente ao seu mandato cujo intuito é promover o respeito global ao sistema de proteção, o que se mostra uma tarefa repleta de dificuldades.

Em termos gerais, para analisar os obstáculos que impedem a proteção das pessoas refugiadas pelo ACNUR, têm-se algumas situações que merecem ser aqui analisadas.

Inicia-se pela dificuldade de definição e aplicação do termo “pessoa refugiada”, já que o art. 1º da Convenção de 1951 somente se aplica a pessoa que temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.⁴⁸⁵

Nota-se que a definição “clássica” trazia hipóteses de concessão limitadas exclusivamente a determinadas perseguições, além de restrições que refletiam a crença de que as pessoas refugiadas constituíam uma questão temporária apenas do continente europeu, que havia gerado a guerra e que, logo após esta, o problema estaria seria resolvido.⁴⁸⁶

Desse modo, a definição de pessoa refugiada já nascia destinada à inaplicabilidade e, embora possa ser concedida a grupos, o que é uma dificuldade por

⁴⁸⁵ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. In: ACNUR (ed.). **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado**. Lisboa: ACNUR, 1996, p. 60-61.

⁴⁸⁶ CONLEY, M. The institutional framework of refugee law and political forces. In: MAHONEY, K; MAHONEY, P. (eds.). **Human rights in the twenty-first century: a global challenge**. Boston: Dordrecht, 1993.

si só, a proteção dessas pessoas foi sendo construída atribuindo um caráter individual ao refúgio, uma vez que cada pessoa deveria demonstrar a sua condição individual para a solicitação do *status* jurídico.

Além disso, os conceitos de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas podem dar margem a muitos subjetivismos e interpretações divergentes, gerando insegurança jurídica. O ACNUR segue sendo responsável pela determinação da condição de refugiado em alguns países que ratificaram a Convenção de 1951, mesmo sendo responsabilidade do Estado de identificar as pessoas refugiadas e os solicitantes de refúgio em seu território.

É importante essa atuação do ACNUR nessa identificação de hipóteses, de quem seria o indivíduo perseguido e em que condições, na tentativa de minorar escolhas com caráter político e cheia de parcialidade, já que os Estados e outros interessados podem ter opiniões divergentes quanto ao significado e aplicação das disposições da norma de 1951 e muitas respostas às situações de deslocamento forçado sejam *ad hoc*, ou seja, imprevisíveis.

Em cada situação pode haver uma decisão distinta, a partir da autoridade que estiver despachando ou de interesse político envolvido, oferecendo-se pouca consistência ou previsibilidade nas ações.⁴⁸⁷ Barnett⁴⁸⁸ afirma que:

o caráter orientado para o indivíduo da legislação internacional dificulta a relação entre questões de raça e gênero com o processo de formação dos fluxos de refugiados e a forma como eles são gerenciados, dando margem a indicações e subjetivismos nas escolhas.

A orientação oferecida pela organização, todavia, nem sempre é seguida na prática, levando, até mesmo, que indivíduos perseguidos sejam obrigados a retornar às situações de conflito ou de graves abusos aos direitos humanos, já que não existe compreensão ou reconhecimento suficiente do impacto que acolher as pessoas refugiadas pode ter nos Estados em desenvolvimento.

Regras objetivas e precisas ajudam a esclarecer pontos de acordo e desacordo, o que facilitam debates direcionados sobre o conteúdo da norma e fornece

⁴⁸⁷ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Diálogo do Alto Comissariado sobre os desafios de proteção 2010**: Lacunas de proteção e respostas, 2010, n.p.

⁴⁸⁸ BARNETT, 2002.

uma estrutura para o movimento em direção a um maior acordo sobre assuntos mais controversos.⁴⁸⁹

No que diz respeito ainda às definições, as pessoas refugiadas e outras espécies de migrantes e deslocados são cada vez mais confundidas e tratadas com desconfiança e preconceito, sendo necessário garantir que sejam, devidamente, identificados e protegidos de acordo com os protocolos internacionais.

Em muitos Estados, os sistemas de proteção internacional estão sob forte pressão e influência política e os controles de fronteiras estão cada vez mais rigorosos, com a justificativa de segurança interna e medidas antiterror, impedindo a entrada de migrantes ou deslocados em situação irregular.⁴⁹⁰

A dificuldade no trabalho do ACNUR está justamente em diminuir esses subjetivismos e diferenciações, além de tentar conscientizar os Estados das obrigações, em virtude da Convenção de 1951, que nem sempre são incorporadas plenamente nos marcos jurídicos nacionais, já que, em épocas de grandes preocupações políticas e de insegurança mundial, as responsabilidades internacionais às vezes não são tratadas com a prioridade devida.

O regime de proteção internacional se baseia no princípio da solidariedade internacional. O preâmbulo da Convenção de 1951 lembra o escopo e a natureza internacional da questão das pessoas refugiadas e afirma que uma solução satisfatória só pode ser alcançada mediante a cooperação internacional. Isto é mencionado também em vários sistemas regionais que regulam a proteção das pessoas refugiadas, como a Convenção da Organização da Unidade Africana e a Declaração de Cartagena.

Nesse ponto, observa-se que os conceitos de cooperação internacional e divisão de responsabilidades não estão claramente definidos nos instrumentos internacionais, incluindo a Convenção de 1951 que não trata, por exemplo, de questões como soluções duradouras, que envolveria tanto o país de acolhida quanto o de origem da pessoa refugiada.

Fomentar a cooperação e a divisão de responsabilidades é uma prioridade para o ACNUR e seu Comitê Executivo já que, para alguns países, em especial aqueles em desenvolvimento, que acolhem grandes quantidades de pessoas refugiadas,

⁴⁸⁹ STAVROPOULOU *et al.*, 2008, p. 7-9.

⁴⁹⁰ ACNUR, 2018b, n. p.

satisfazer com a totalidade das obrigações da Convenção não é possível devido às limitações de recursos e capacidade.

A responsabilidade de arcar com as necessidades das pessoas refugiadas não se distribui uniformemente e, 80% desses indivíduos residem em países em desenvolvimento, muitas vezes em países que por si só carecem de recursos necessários para satisfazer as próprias necessidades.⁴⁹¹

Assim, a divisão insuficiente de responsabilidades entre os Estados do mundo tem um impacto prejudicial na disponibilidade de proteção para as pessoas refugiadas, especialmente no contexto de fluxos de grande escala e nas relações entre as pessoas refugiadas e as comunidades de acolhidas, já que algumas situações de deslocamento ultrapassam a capacidade ou o âmbito de atuação dos sistemas nacionais/regionais de refúgio e podem requerer uma resposta internacional que não esteja disponível.

É este o contexto que se pretende evitar, atualizando as hipóteses de concessão de refúgio da Convenção de 1951, uma vez que alargando a definição o ACNUR poderá atuar de forma mais ampla e proteger um maior número de vulneráveis, tendo como escopo a norma internacional.

Jubilut⁴⁹² indaga, afinal: “o que significa em termos práticos o reconhecimento da condição de pessoa refugiada?” Utiliza-se o critério de “reconhecibilidade” para se obter uma resposta institucional, isto é, quem pode ser sujeito, quem pode pertencer e em quais termos.

Segundo a Convenção de Genebra de 1951, os Estados Partes são obrigados a conferir às pessoas refugiadas o mesmo tratamento que dão aos seus nacionais no tocante ao acesso ao ensino primário, acesso aos tribunais, ao acesso ao trabalho assalariado e por conta própria e ao alojamento. Este tratamento deve ser tão favorável quanto possível e, em todo o caso, não menos favorável do que aquele que é conferido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.⁴⁹³

A proteção da pessoa refugiada é um sistema complexo que inclui a recepção, registro, procedimento de determinação de *status*, assistência e os mecanismos de soluções duráveis.

⁴⁹¹ ACNUR, 2010, n. p.

⁴⁹² JUBILUT, 2007a, p. 246.

⁴⁹³ Essas regras estão dispostas nos artigos 16 ao 22 da Convenção da ONU de 1951.

Um momento importante da operação, no entanto, é a identificação da condição de pessoa refugiada quando o país de acolhida estabelece o vínculo jurídico e assume as obrigações internacionais de proteção para com esse indivíduo.

Assim, a pessoa se torna refugiada a partir do momento em que preenche as condições da definição legal e esta circunstância ocorre, necessariamente, antes que seu estatuto de pessoa refugiada seja, formalmente, reconhecido por qualquer país parte da convenção. Dessa forma, o reconhecimento não lhe atribui a condição de pessoa refugiada, mas apenas declara essa qualidade, ou seja, o país receptor não torna ninguém refugiado apenas reconhece essa condição.⁴⁹⁴

A própria expressão “pessoa refugiada” também gera dificuldade de interpretação. Como visto no capítulo 1, a origem da palavra refugiado remonta à Grécia antiga. Na modernidade, o termo que é utilizado provém do vocábulo francês *refugié*, como sinônimo de “em busca de abrigo” e a palavra refugiado se consolidou com a Convenção de 1951, adquirindo o significado que possui hoje. O art. 1º da Convenção, portanto, institui critérios pelos quais a pessoa é reconhecida como refugiado.⁴⁹⁵

Advoga-se, atualmente, o emprego do termo “pessoa refugiada”, como forma de inclusão, sendo essa expressão sugerida para ser utilizada na atualização da Convenção a que essa tese se propõe.

Nos esforços para harmonizar os critérios de definição de pessoa refugiada, o ACNUR tem procurado influenciar os Estados, ao fornecer orientação sobre a elegibilidade de certos grupos vulneráveis e ao aconselhar as autoridades, tribunais e outros órgãos sobre a interpretação e a aplicação das disposições dos instrumentos internacionais sobre pessoas refugiadas.⁴⁹⁶

Em termos de interpretação, outro entrave jurídico é a locução “devido a fundados temores de perseguição” que encerra a aplicação a qualquer indivíduo que sofra violência, ameaça à integridade física, à liberdade e intolerância advindas de sua raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opiniões políticas. O entendimento pode variar a partir da realidade e no caso concreto de cada país de origem, nem sempre sendo reconhecido o “fundado temor” para possibilitar o reconhecimento do

⁴⁹⁴ CARNEIRO, W. O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1(1) da Lei 9.474/97. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 95-103.

⁴⁹⁵ Ibid.

⁴⁹⁶ ACNUR, 2002a, n. p.

estatuto. Mais uma vez, a atuação do ACNUR se faz necessária para basear a alegação do solicitante de refúgio⁴⁹⁷.

Segundo Carneiro⁴⁹⁸, as expressões raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social, opiniões políticas também dão margem a inúmeras interpretações. Para ilustrar a dificuldade de se conceituá-las e inserir as pessoas dentro do escopo de proteção internacional da Convenção, o autor apresentou casos em que o CONARE brasileiro analisou pedido de refúgio e os interpretou à luz dos direitos humanos.

O Comitê, auxiliado por representante do ACNUR, analisou o caso de povos indígenas e afro-colombianos que solicitaram refúgio ao Brasil enquadrando-os como perseguição por motivo de raça. Noutro pedido de reconhecimento, um grupo de pessoas que professavam a fé islâmica e se converteram ao cristianismo foram enquadradas como pessoas refugiadas por motivo de perseguição religiosa no Egito, país de origem dos solicitantes.

Da mesma forma, reconheceu-se o refúgio, como perseguição à nacionalidade, a um grupo de butaneses de origem nepalesa que foram privados de sua cidadania e expulsos do Butão, e a um grupo de jovens do sexo masculino, assediados como possíveis militares pelo seu país de origem, como pertencentes a grupo social, referindo-se essas solicitações como perseguição por motivo de gênero. Essa motivação também foi utilizada em casos de violência sexual e de gênero, tráfico de pessoas e homofobia.⁴⁹⁹

Assim, registra-se a atuação do CONARE, que conseguiu superar as barreiras que limitam a concessão de refúgio a determinadas pessoas em situação de risco, analisando os casos de forma apropriada e valendo-se de uma interpretação teleológica dos dispositivos que protegem os direitos humanos para ampliar o espectro de proteção à pessoa humana. Seria menos dificultoso se houvesse norma internacional a ser seguida, com hipóteses mais condizentes com a realidade que atualmente as pessoas refugiadas vivem.

Essas dificuldades de conceituação e interpretação podem ser superadas com a interpretação teleológica, em que a proteção aos direitos humanos é,

⁴⁹⁷ ACNUR, 2011, n.p.

⁴⁹⁸ CARNEIRO, 2017.

⁴⁹⁹ Disponível em: UNHCR, Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims Under Article 1a(2) Of The 1951 Convention And/Or The 1967 Protocol Relating To The Status Of Refugees.

sistematicamente, considerada, além da adoção da definição ampliada de pessoa refugiada, que alarga as hipóteses para a concessão do refúgio abrangendo “grave e generalizada violação de direitos humanos”, já constante em alguns instrumentos normativos, mas que, inserida nas atualizações da Convenção da ONU, conceito mais flexível e que oferece ampliação na possibilidade de proteção, essas propostas teriam muito mais força e maior abrangência, caso constassem expressamente no texto internacional.

A ideia de reconhecer a situação objetiva de grave e generalizada violação de direitos humanos, pela qual o país de origem da pessoa refugiada está passando e não apenas da condição individual da pessoa que busca refúgio, introduzida pela Declaração de Cartagena, constitui também uma superação das dificuldades.

A perspectiva de ampliação das hipóteses de reconhecimento de hipóteses de refúgio deveria ser implementada em todos os instrumentos de proteção global de direitos humanos, já que a ausência de um conceito unificado no Direito Internacional limita a aplicação do direito ao reconhecimento do *status* de pessoa refugiada impedindo ou mitigando a proteção.

No intuito de definir “*gross and systematic human rights violations*”, Quiroga⁵⁰⁰ verifica que o termo inclui um elemento quantitativo representado por “generalizada” que significaria uma prática ou padrão coletivo, havendo continuidade de ações, não sendo um ato direcionado a uma determinada pessoa especificamente. Já o elemento qualitativo, representado por “grave”, transmite a ideia de violação séria e repreensível de direitos humanos.

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas⁵⁰¹, no documento *Definition of Gross and Large-Scale Violations of Human Rights as an International Crime*, elencou as seguintes práticas como graves violações aos direitos humanos e liberdades fundamentais: o genocídio, a tortura, a escravidão e atos similares, as execuções sumárias ou arbitrárias, os desaparecimentos forçados, a discriminação sistemática e a detenção arbitrária e prolongada.

No âmbito regional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujas sentenças interpretam a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, estabelece

⁵⁰⁰ QUIROGA, C. M. **The battle of human rights**: gross, systematic violations and the inter-american system. Holanda: Kluwer Academic Publishers, 1988, p. 253.

⁵⁰¹ CHERNICHENKO, S. V. **Definition of gross and large-scale violations of human rights as an international crime**. Geneva: United Nations, 1993.

um rol exemplificativo sobre que práticas seriam “grave e generalizada violação de direitos humanos”, o que pode ser entendido como boa prática e levado para o texto internacional para, assim, ser absorvido por todos os sistemas regionais do mundo.

A Corte decidiu, no caso *Barrios Altos versus Peru*⁵⁰², pela inadmissibilidade de medidas que impeçam a responsabilização em casos de graves e generalizadas violações que ofendam direitos inderrogáveis protegidos pelo DIDH, como: execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais, tortura e desaparecimento forçado. Todavia, não apresenta um conceito definitivo para o termo o que gera insegurança jurídica.

Em outro julgado proferido pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, no caso *Prosecutor versus Tadić*, em 1995, estabeleceu-se parâmetros para definir “grave violação”, que demonstram uma direção a ser seguida na esteira das garantias aos direitos humanos, a saber:

- a) a violação deve constituir uma ofensa a uma regra de direito humanitário internacional;
- b) a regra deve ser “costumeira por natureza” ou, se pertencer a um tratado, deve atender às condições de validade dos acordos internacionais;
- c) a violação deve constituir uma quebra da regra de proteção a valores importantes e envolver graves consequências para a vítima;
- d) a violação da regra deve acarretar, sob o direito costumeiro ou dos tratados, a responsabilidade criminal individual do agressor.

No Brasil, a Lei 9.474/97 adota tanto a definição “clássica” de pessoa refugiada da Convenção de 1951 quanto a definição estabelecida em Cartagena, além de seguir a interpretação da Corte Americana de Direitos Humanos (CADH) no que tange às situações de grave e generalizada violação aos direitos humanos, permitindo a proteção em uma perspectiva individual, como também baseada na situação concreta vivenciada pelo país de nacionalidade do solicitante.⁵⁰³

Houve uma proposta para se conceituar a situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos. Mas, Leão (2010) afirmou que esta hipótese deveria reunir três condições:

- 1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

⁵⁰² CIDH - Corte Interamericana De Direitos Humanos. **Caso Barrios Altos versus Peru**. Sentença de 14 de março de 2001. Série C, N° 75, par. 41.

⁵⁰³ HOLZHACKER, V. A situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos como hipótese para o reconhecimento do status de refugiado no Brasil. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei nº 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 121- 131.

de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico; 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável; 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Holzhacker⁵⁰⁴, no entanto, adverte que essas condições parecem criar requisitos que a lei não exige, limitando uma definição, quando o que se busca é ampliar as hipóteses de reconhecimento do *status* de pessoa refugiada para aquele que foge de seu Estado de origem em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos tenha sua proteção efetivada.

Em termos práticos, o reconhecimento não atribui ao indivíduo a condição de pessoa refugiada, apenas constata essa qualidade, ou seja, o país receptor não o torna pessoa refugiada, apenas o reconhece porque ele já é uma pessoa refugiada, sendo o ACNUR peça chave nesse reconhecimento.

Uma das consequências legais é a não punibilidade por ingressar de forma irregular em determinado território, por exemplo. Outro efeito jurídico da constatação da qualidade de pessoa refugiada é a possibilidade do solicitante ser reconhecido pelo ACNUR no cumprimento de seu mandato a partir de seu estatuto, mesmo já tendo sido negada essa condição por um Estado.⁵⁰⁵

Para demonstrar a aplicação prática da definição ampliada das hipóteses em que uma pessoa pode ser considerada refugiada, o Brasil aplicou, em 1992, a hipótese de “grave e generalizada violação de direitos humanos” para reconhecer como pessoas refugiadas centenas de angolanos e liberianos que fugiram da guerra civil. A representação brasileira do ACNUR, como membro observador do CONARE, foi decisiva nessa interpretação.

Do mesmo modo, foram reconhecidas como pessoas refugiadas, em 1998, nacionais de Serra Leoa, sob o mesmo argumento de que aqueles indivíduos enfrentavam situação de grave e generalizada violação de direitos humanos naquele país africano e, desde 2011, após o início da guerra na Síria, o Brasil não exige a demonstração de perseguição individualizada ou intencional contra o solicitante de

⁵⁰⁴ HOLZHACKER, 2017, p. 121.

⁵⁰⁵ JUBILUT, 2007b, p. 246.

refúgio daquele país levando em consideração, embora não expressamente, a grave e generalizada violação dos direitos humanos.⁵⁰⁶

Portanto, mesmo que o reconhecimento com base em situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos em determinado país não seja imediata, comprova-se que deve ser considerada essa hipótese ampliada prevista na CADH, nas decisões da Corte IDH e sempre que direitos inderrogáveis resguardados em instrumentos de proteção internacional forem violados de forma maciça, não sendo possível individualizar os danos. Assim, amenizar-se-ão as dificuldades de reconhecimento e a garantia da tutela de direitos.

Na esteira dos apontamentos sobre as dificuldades enfrentadas na proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas, o art. 2º da Convenção de 1951 dispõe sobre as obrigações gerais da pessoa refugiada determinando que toda pessoa refugiada tem deveres para com o país em que se encontra, notadamente, a obrigação de se adequar e respeitar leis e regulamentos para manter a ordem pública.

Nesse ponto, observa-se que existe uma grande dificuldade para que o indivíduo consiga conhecer e se adequar ao sistema normativo do Estado acolhedor, além da falta de informação para conseguir acessar o *corpus iuris* do local em que se encontram. Existe, na maioria das vezes, a barreira do idioma, que dificulta ainda mais o diálogo e a inserção local. O apoio do ACNUR é imprescindível nesses casos, pois é o único ponto de suporte e assistência confiável que a pessoa refugiada possui naquele momento.

O direito exposto no art. 32 da Convenção sobre a impossibilidade de expulsão ou devolução (princípio do *non-refoulement*) da pessoa refugiada para fronteiras ou territórios, onde suas vidas ou liberdade estejam ameaçadas, é uma das bases do sistema internacional de proteção ao refúgio.

A Convenção estabelece que os países signatários devem garantir esse direito humano à pessoa que busca refúgio cujo objetivo é proteger, e, a falta de respeito e cumprimento desse princípio é um obstáculo a ser superado. Mas, esse fundamento só existe se houver a fiscalização do ACNUR que, muitas vezes, não possui contingente de pessoas em número suficiente, para evitar descumprimentos.

⁵⁰⁶ ALMEIDA, G. A. **Não violência**: princípio do direito internacional dos direitos humanos. 2000. 257 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

Ramos⁵⁰⁷ adverte que o princípio da não-devolução tem sofrido desgaste devido aos deslocamentos em massa, utilizado como alegação dos Estados para justificar a inexistência de perseguição e a criação de campos de internamento do solicitante de refúgio, até que seja proferida decisão final, descumprindo o princípio da não-devolução, em uma clara acepção de desconfiança sobre a existência ou não do motivo do refúgio alegado pelo solicitante.

Mesmo com a negativa definitiva do refúgio, esse princípio impede a transferência do indivíduo para o país de nacionalidade ou residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco a vida, integridade física e liberdade do indivíduo. No entanto, nem todos os países obedecem a essa regra, como ocorreu no episódio em que a Austrália, em 2002, impediu que mais de quinhentas pessoas solicitantes de refúgio resgatadas em alto-mar desembarcassem e os enviou para Nauru que os aceitou em troca de dinheiro, em um claro descumprimento às normas de proteção dos direitos humanos.⁵⁰⁸

Na teoria, vê-se boas intenções, já que os dois países são signatários da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados. Mas, a prática demonstra o contrário: barreiras são impostas ao direito básico de uma pessoa buscar refúgio que se constitui como a possibilidade de solicitar ao país de acolhida que, provisoriamente, o admita em seu território para analisar seu pedido.

Ramos⁵⁰⁹ aponta que a política australiana de manter centros de detenção de solicitantes de refúgio em ilhas próximas a Austrália, distantes da supervisão das organizações de direitos humanos, tem como objetivo declarado afastar o fluxo de barcos com deslocados de seu território. O autor condena essa atitude, afirmando que o tratamento digno é imperativo no desenvolvimento do DIR e acrescenta que: os “Estados devem possibilitar a admissão *ipso iure* de estrangeiro que, meramente, alegue ser refugiado. Caso não seja considerado é que poderá ser devolvido ao Estado de origem ou outro que o aceitar”.

Acrescente-se a isso a dificuldade e a burocracia de se solicitar o reconhecimento da condição de pessoa refugiada, situação combatida pelo ACNUR, que tenta sobremaneira conscientizar os Estados da situação de penúria e medo do

⁵⁰⁷ RAMOS, 2017, p. 273.

⁵⁰⁸ Ibid.

⁵⁰⁹ Ibid.

solicitante que não sabe que autoridade procurar ou não conhece os meios de regularizar sua situação e, em muitos casos, sequer domina o idioma do país.

No Brasil, por exemplo, o indivíduo deve se dirigir à autoridade da Polícia Federal, órgão competente para, após o recebimento do pedido do estrangeiro, solicitar declarações, indicando os elementos que provem alguma das hipóteses de refúgio.

Nesse momento delicado de chegada, é comum o estrangeiro ter receio que o policial possa enviar-lhe de volta ao seu país ou mesmo levá-lo preso. Essa lacuna de atenção aos direitos deixada pelo Estado é uma preocupação do ACNUR, sendo preenchida pelas instituições, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e sociedade civil, que se mobilizam para receber as pessoas.⁵¹⁰

Aqui, apresenta-se a importante atuação de organizações como a Cáritas Arquidiocesana, no papel de acolhimento, prestação de informações e apoio a essas pessoas. Nem todos conseguem, todavia, ser atendidos por essas organizações e acabam em abrigos destinados à população de rua ou mesmo ficando ao relento tendo seus direitos humanos básicos mitigados.⁵¹¹

Em ocasião posterior, quando há o encontro entre solicitante de refúgio e o entrevistador do CONARE, Godoy⁵¹² afirma que é o início do processo de reconhecibilidade, que este não pode ser dado de forma unilateral, pois existe uma reciprocidade implícita, ou seja, no encontro, esse reconhecimento “se baseará em critérios externos que permitirá a leitura do rosto, que, por sua vez, só é possível se esse rosto entrar em um quadro visual que condiciona sua legibilidade, ou seja, se refletir a identidade de um refugiado convencional”. Sobre a chegada de estrangeiros e a averiguação pela autoridade policial brasileira, Ramos⁵¹³ intervém:

[...] deve ser fiscalizada a atuação dos agentes públicos na zona primária de fronteira, impedindo que os agentes federais atuem como substitutos – ilegais – do Conare, avaliando rapidamente quem é “refugiado” ou quem é migrante econômico ou ainda estrangeiro que vem irregularmente ao Brasil a mando de máfias, como ocorre nos casos de tráfico de seres humanos. Tais ações arbitrárias são, contudo, difíceis de apurar, pois o acesso à zona primária de fronteira é restrito, estando em geral sob controle dos próprios autores das

⁵¹⁰ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Relatório de impacto**. [Brasília]: ACNUR, 2017, n.p.

⁵¹¹ Ibid.

⁵¹² GODOY, G. G. O que significa reconhecimento da condição de refugiado? In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 81-91.

⁵¹³ RAMOS, 2017, p. 273.

arbitrariedades. As vítimas, os estrangeiros solicitantes de refúgio, obviamente têm dificuldade de invocar a proteção jurisdicional do Estado brasileiro.

[...] Esse modelo gerou resistências, em especial de agentes policiais, acostumados ao poder de deportar o estrangeiro com base em avaliação própria do não preenchimento dos requisitos para ingresso no território nacional. O que torna a postura destes segmentos da Polícia Federal verdadeira agressão ao princípio do *non-refoulement*.

Dentre as dificuldades que o ACNUR precisa sobrepor, pouco discutida, tem-se a possibilidade de reconhecimento do *status* de pessoa refugiada na hipótese de perseguição por agentes privados. A Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional somente garantem proteção em face de perseguição ou temor de perseguição por parte do país de nacionalidade ou residência habitual do solicitante de refúgio, ou seja, quando o autor da perseguição é um agente público.

Não há instrumentos internacionais que caracterizem como pessoa refugiada quem teme perseguição de agente privado. Essa é uma dificuldade vivenciada por milhares de pessoas no mundo que não foi vislumbrada na época de confecção da Convenção de 1951, mas que o ACNUR tem conhecimento e constitui uma sugestão para a atualização da Convenção, como se verá no capítulo seguinte.

Demonstra-se que essa preocupação de estender a proteção dos direitos humanos aos perseguidos por agentes privados surgiu em casos envolvendo mulheres e crianças, sob perspectiva de gênero, seria uma proteção a grupo social: mulher e criança, acrescentando-se a esse grupo ainda perseguição por orientação sexual.

No caso, os agentes privados causadores da perseguição ou temor de perseguição incluiriam companheiros, maridos, pais, padrastos, parentes, exploradores de trabalho infantil e traficantes sexuais.⁵¹⁴

Justifica-se a possibilidade de concessão de refúgio pela falta de estrutura dos Estados para protegê-los. Demonstrado o temor do solicitante de ser perseguido e que as autoridades não conseguem punir os agressores, nem impedir novas perseguições, deve-se ser garantida a condição de pessoa refugiada a essa(s) vítima(s).

Dentre as grandes dificuldades enfrentadas pelo ACNUR para a proteção da pessoa humana, tem-se a questão da apatridia e o esforço que esta organização tem feito para a redução e salvaguarda dessas pessoas. Nem todos os apátridas são

⁵¹⁴ RAMOS, 2017, p. 273.

reconhecidos como pessoas refugiadas, portanto, somente há garantias de que terão assistência e proteção internacional caso se enquadrem na definição “clássica” da Convenção de 1951.⁵¹⁵

Algumas regiões do mundo têm maior número de população apátrida que outras, mas é certo que todos os países estão, ou poderiam estar, afetados pela apatridia, que ocorre de diversas maneiras. Em alguns casos, as pessoas se tornam apátridas devido ao tecnicismo de leis nacionais muito complexas. Em outros casos, surge como resultado da discriminação contra determinados grupos étnicos ou sociais, entre eles, mulheres e crianças.

Por exemplo, quando as mulheres casam com estrangeiros ou tem filhos fora do matrimônio nos Estados que não reconhecem o direito da mãe em transmitir a sua nacionalidade à criança. Seja qual for o motivo, a apatridia tem sérios impactos na vida das pessoas e dos Estados.⁵¹⁶

Apesar da situação, a apatridia parecer ter um marco jurídico sólido, qual seja: A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, e a Convenção para reduzir os casos de apatridia, de 1961, que estabelecem normas mínimas para o tratamento da questão, o que não quer dizer que resolve a questão, uma vez que a quantidade de Estados que ratificaram estes instrumentos é modesta em relação ao número de Estados parte da Convenção sobre o Estatuto dos refugiados de 1951.⁵¹⁷

Muitos Estados introduziram em suas legislações internas disposições para prevenir a apatridia, particularmente mediante o reconhecimento do direito da mãe de transmitir sua nacionalidade aos seus filhos. O ACNUR teve participação ativa quando emitiu uma nota elucidativa sobre a estratégia para fazer frente aos casos de apatridia, proporcionando uma orientação operativa aos escritórios da agência que se ocupam de problemas de proteção relacionados com esta função do mandato.⁵¹⁸

O ACNUR engendra esforços no sentido de traçar um mapa da localização dos apátridas em todo o mundo, já que muitas populações apátridas carecem de documentos de identificação ou mesmo do direito de tê-los que permitam que sua

⁵¹⁵ ACNUR, 2007, n. p.

⁵¹⁶ Id., 2010, n. p.

⁵¹⁷ Apenas constam 65 Estados como Partes da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e 37 são partes na Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia de 1961, contrastando com os 147 países que são parte da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2021/07/28/convencao-de-1951-sobre-refugiados-70-anos-de-protecao-que-salvam-vidas-de-pessoas-forçadas-a-se-deslocar/#:~:text=No%20rescaldo%20dos%20horrores%20da,fizeram%20em%20julho%20de%20191>

⁵¹⁸ ACNUR, op. cit. 2010, n.p.

situação seja resolvida. Ainda, o escasso conhecimento público sobre a apatridia tem-se traduzido em um baixo nível de respostas concretas a essas situações.

Além disso, o ACNUR alerta que existem poucos procedimentos para determinar a condição de apátrida e, quando há, muitas vezes são inacessíveis e não contém garantias processuais suficientes para proteger os direitos das pessoas afetadas, persistindo algumas debilidades no regime de apatridia, por exemplo, a ausência de meios para fazer efetivo o direito à nacionalidade em virtude do direito internacional, e as ambiguidades de definição e aplicação de algumas diretrizes nos convênios.⁵¹⁹

Dadas as evidentes dificuldades jurídicas do ACNUR de enfrentar os obstáculos do sistema de proteção, são necessárias diretrizes internacionais que satisfaçam as necessidades de proteção dos deslocados à força, devido, por exemplo; a mudanças climáticas, desastres naturais e violência de gênero, ou seja, situações que estão fora do âmbito de aplicação da Convenção de 1951.

Uma das sugestões para enfrentamento dessas barreiras consiste em modificações profundas na Convenção de 1951 para proteger um maior número de vulneráveis e ampliar hipóteses para garantir o direito do estrangeiro perseguido, tendo como parâmetro hermenêutico a DUDH e demais dispositivos de defesa e proteção à pessoa humana; justificando-se essa alternativa pela força que a norma apresenta, dada a quantidade de países que a ratificaram.

Outra sugestão seria a implementação de políticas públicas e de programas de apoio específico, com a interlocução entre Estados e ACNUR, relativos à moradia, saúde e educação para as pessoas refugiadas, medidas necessárias para facilitar a integração, já que muitas dessas pessoas não possuem acesso às políticas públicas existentes, sequer têm possibilidade de adquirir documentação. Pacífico⁵²⁰ conceitua políticas públicas, em sentido geral, como:

As políticas realizadas pelo governo, diretamente ou por intermédio de agentes autorizados visando a melhoria da qualidade de vida da população alvo daquelas políticas, referindo-se não somente a obras ou políticas assistencialistas, mas incluindo quaisquer políticas direcionadas à população.

⁵¹⁹ ACNUR, 2010, n.p.

⁵²⁰ PACÍFICO, 2008, p. 184.

Ainda que se leve em consideração que muitas dessas pessoas não são nacionais ou nem mesmo possuem visto de residente, ainda que fisicamente saudável, é comum sofrerem de estresse, depressão ou outros distúrbios mentais. Assim, deixá-las fora do sistema de saúde significa a morte.

As pessoas refugiadas deveriam ter acesso aos mesmos direitos que os nacionais, assim como ocorre no ordenamento jurídico brasileiro, que protege tanto os nacionais quanto os estrangeiros residentes e que também garante a manutenção de sua cultura, valores e crenças, enquanto o processo de integração durar, o que não ocorre em vários países, onde poucos direitos se aplicam até que consigam um visto de residente permanente.⁵²¹

Assim, uma política pública não é qualquer ação governamental. Ela se constitui de um conjunto de ações que podem responder às demandas sociais conjunturais orientadas para a realização de um objetivo específico, ou seja, busca proporcionar soluções duráveis para determinado problema.⁵²²

O direito à habitação fica comprometido para as pessoas refugiadas, já que suas moradias, geralmente, estão localizadas em áreas marginalizadas e isoladas ou onde atuam grupos criminosos, o que aumenta o risco de insegurança, violência e xenofobia, além de um elevado número de casos de violência de gênero, que só piora com o desemprego e o aumento do consumo de álcool e drogas. Como consequências jurídicas desse problema, tem-se a dificuldade que a pessoa refugiada possui em como e a quem denunciar os maus-tratos e a lesão aos seus direitos.

Em relação à saúde e à educação, ocorre da mesma forma. A existência de obstáculos práticos de acesso à saúde e a medicamentos é um desafio, tendo em vista a impossibilidade de pagamento de certos tipos de tratamento, a falta de programas específicos e informação para acessar alguns serviços especializados de saúde. Por fim, ressalta-se a questão do idioma e, conseqüentemente, a dificuldade de comunicação dessas pessoas nos centros de saúde.⁵²³

Em relação ao acesso à educação, a grande dificuldade é o reduzido número de crianças em idade escolar matriculadas no ensino formal. A falta de informações gerais, como sobre os procedimentos para matrícula, são um dos principais

⁵²¹ PACÍFICO, 2008.

⁵²² ASTORGA, C. R. A.; FACIO, M. A. L. ¿Qué son y para que sirenas políticas públicas? **Construiciones a las Ciencias Sociales**. 2009.

⁵²³ ACNUR, 2020b, n.p.

problemas. Por fim, a insuficiência de cursos que ensinem o idioma local para pessoas refugiadas dificulta não apenas o ingresso nos sistemas de ensino, mas o acompanhamento curricular e a empregabilidade.

Frente aos desafios identificados, observou-se que o acesso das pessoas refugiadas aos serviços públicos, em geral, é precário. Os sistemas de saúde, quando se dignam a atender essas pessoas, já estão sobrecarregados e a barreira do idioma gera ainda mais dificuldade. O papel do ACNUR é fundamental nessa intermediação entre o vulnerável e o Estado de acolhida.

A Agência onusiana demonstra a necessidade de reavaliar políticas públicas no quesito a respeito dos procedimentos administrativos de gestão da política migratória, cujo intuito maior é garantir acesso amplo à informação e aos instrumentos de proteção social básica, tendo em vista a maior participação de mulheres, assim como de crianças e adolescentes nestes grupos populacionais.

O refúgio se constitui em uma série de transformações que se processam dentro de uma sociedade, partindo-se de uma visão mais humanitária sobre a política migratória, sendo algo que se buscou desde o surgimento dos instrumentos internacionais de proteção à pessoa humana. Ele não se restringe às transformações mais perceptíveis na vida de um indivíduo, ou de um determinado grupo, mas trata-se de processos que atravessam múltiplas escalas, com desdobramentos percebidos em todas as esferas.

Não se pode reduzir o fenômeno migratório apenas a uma questão de desenvolvimento. Deve-se planejar as políticas de migração e refúgio não apenas com vistas aos interesses econômicos dos Estados. Seguir conferindo visibilidade e o máximo de transparência possível à realidade do refúgio fortalece a política humanitária internacional no campo migratório.

As políticas de imigração ou admissão de estrangeiros não podem estar desvinculadas de políticas de integração ou incorporação dessas pessoas no novo país, porque este fato implica, necessariamente, o reconhecimento dos direitos e necessidade de proteção. A acolhida aos recém-chegados deve ser realizada como inserção efetiva para compartilhar a vida e a história da população natural daquele país receptor.

A impossibilidade do regresso e a falta ou mitigação da proteção estatal são conceitos chaves para os direitos humanos, pois enquanto o mundo for dividido entre países soberanos, enquanto, enquanto existirem governos que não podem ou não

querem proteger seus cidadãos, enquanto houver intolerância e guerra, enquanto diversas formas de fundamentalismo forem uma realidade e a violência persistir irá existir sempre uma categoria de deslocados buscando proteção.⁵²⁴

Não há dúvidas que os fluxos dos deslocamentos humanos estão cada dia mais complexos, uma vez que novas motivações surgem e têm causado o deslocamento cada vez maior de pessoas. Também não há como contestar que a Convenção de 1951 vivencia desafios e os governos enfrentam enormes questões para identificar quem deve ou não ser reconhecido como pessoa refugiada e, portanto, protegida internacionalmente, já que o objetivo sempre foi o de garantir a salvaguarda de direitos daqueles que não podem regressar ao seu país de origem por medo de perseguição.

Diante desta realidade, Mazão⁵²⁵ afirma que as disposições da Convenção de 1951 são cada vez mais relevantes e o papel do ACNUR é chamar os Estados a se responsabilizarem pela proteção daqueles que foram forçados a se deslocar para fugir de seu país de origem.

Ele pondera, no entanto, que a norma de 1951 tem limitações e que novas tutelas de direitos são necessárias e fundamentais para ampliar e reforçar as respostas humanitárias, afirmando: “Todo ser humano deveria viver livre, deveria viver a vida que escolheu para si, deveria poder escolher abandonar uma guerra, caso não esteja de acordo com ela”.

A elaboração de políticas migratórias se contribui para delinear o futuro de milhões de pessoas, portanto, antes que ser favoráveis ou contrários à temática do refúgio é necessário elaborar políticas para gerenciá-las.

O acolhimento e a inserção das pessoas refugiadas são desafios que devem ser enfrentados de forma combativa. Exigem diálogo e cooperação para que se evolua e se aperfeiçoe o atual sistema de proteção internacional, ampliando e fortalecendo o espírito da proteção aos direitos da pessoa humana consagrados no Direito Internacional dos Refugiados.

⁵²⁴ MAZÃO, I. A convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados. *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 157.

⁵²⁵ Ibid.

5 A CONVENÇÃO DA ONU DE 1951 E A GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA: SUGESTÕES DE ATUALIZAÇÃO NORMATIVA PARA PROTEGER A PESSOA REFUGIADA

Como visto anteriormente, o sistema internacional de proteção às pessoas refugiadas se encontra estruturado e baseado na Convenção da ONU de 1951 e em seu Protocolo de 1967. O aumento da quantidade de Estados-membros que os ratificaram demonstra a confiabilidade desses instrumentos para a proteção da maioria das situações de deslocamentos forçados.

Os motivos que asseguram o reconhecimento da condição de refugiado são: raça, nacionalidade, opinião política, religião e pertencimento a determinado grupo social, desde que fundados no “temor de perseguição”. O texto normativo, portanto, traz elementos subjetivos e objetivos, como se verá.

Sempre há, no entanto, possibilidades de aperfeiçoamento e ampliação de direitos. Esse capítulo sugere uma estratégia para alcançar este fim, qual seja: a atualização da norma onusiana para aumentar o rol de pessoas protegidas, observando-se as novas demandas sociais.

Os direitos humanos das pessoas refugiadas devem ser entendidos a partir de uma nova perspectiva, diferentemente daquela que foi estabelecida na época de criação do texto convencional. Necessita-se de um entendimento novo, pois o contexto é outro e muito mais complexo.

Para os redatores da Convenção, em 1951, os objetivos principais eram: garantir à pessoa refugiada o exercício mais amplo possível de seus direitos, enquanto pessoa humana, e a consolidação de um regime internacional afinado à nova configuração mundial, surgida após as terríveis experiências das duas grandes guerras, que culminaram na Guerra fria entre dois sistemas opostos.

Para o século XXI, o desafio é defender as conquistas sociais e avançar na proteção à dignidade da pessoa humana. Aponta-se o caráter urgente em se edificar conceitos e práticas contra uma ordem global baseada na desigualdade, já que os direitos humanos não podem apenas existir em um mundo ideal, mas devem balizar a forma sobre a qual se constroem os conceitos de justiça, igualdade e inclusão social.

Observa-se, então, um contraste: a proliferação de textos internacionais pouco conhecidos e/ou aceitos apenas por uma pequena parcela dos Estados, em contraposição ao aprofundamento de desigualdades, aumento da xenofobia,

perseguição e expulsão de estrangeiros. Esta tese procura amenizar os danos sofridos pelos vulneráveis que não se encontram protegidos como pessoa refugiada no sistema internacional, por não se amoldarem à definição posta.

A Convenção de 1951 fornece um parâmetro universal para o tratamento das pessoas refugiadas e, ao seu lado, instrumentos de proteção regionais têm sido desenvolvidos para atender às especificidades e desafios particulares de cada região. No entanto, são normas esparsas e não tratam o tema de maneira uníssona com projeção internacional.

Partindo-se dessa premissa e, entendendo que a luta pela dignidade humana deve ter caráter global, o componente principal aqui defendido é a possibilidade de atualizar a Convenção de 1951, como instrumento jurídico já consagrado e aceito por grande parte da comunidade internacional, para que se possa alargar as hipóteses de reconhecimento da condição jurídica de pessoa refugiada, ou seja, ampliar a própria definição de pessoa refugiada e, até mesmo, delegar novas competências ao ACNUR no intuito de maior proteção.

Essa alternativa rechaça todo tipo de mitigação de direitos e exclusão incluindo como hipóteses de refúgio, os deslocamentos ambientais forçados, a grave e generalizada violação de direitos humanos e a violência de gênero, além dos perseguidos por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimentos a determinado grupo social ou opiniões políticas, já compreendidos na norma onusiana.

As seções seguintes discorrem sobre as principais lacunas na proteção internacional da pessoa refugiada e os desafios identificados anteriormente para, em seguida, engendrarem-se esforços no sentido de tecer recomendações e sugestões para o tema em questão.

Em sendo assim, analisa-se a Convenção de 1951 como mecanismo de governança migratória global e traçam-se os esboços da norma atualizada, analisando os artigos convencionais que dizem respeito aos motivos ensejadores de refúgio e sugerindo suas respectivas alterações.

5.1 A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1951 COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA

De acordo com os capítulos anteriores, a Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados foi confeccionada há mais de setenta anos,

na sequência de movimentos populacionais maciços elaborados enquanto o mundo ainda estava em choque com os horrores da Segunda Guerra.

Seu texto demonstra a experiência direta dos principais redatores com os fatos que indignaram a consciência da humanidade e a necessidade de um mundo em que os seres humanos pudessem desfrutar da liberdade. O fortalecimento dos direitos humanos fundamentais, baseados na dignidade e no valor da pessoa humana, ajudou a solidificar o conceito de proteção internacional das pessoas refugiadas⁵²⁶.

Ao contrário de outras questões que ultrapassam fronteiras, como comércio, meio ambiente e finanças, o deslocamento humano carece de uma organização coerente, pois o que emergiu foi uma “tapeçaria fragmentada de governança global, regional e nacional, com graus de governança institucionalizada formal variando entre diferentes regiões geográficas e áreas de migração”⁵²⁷.

Os Estados continuam sendo os principais atores. No entanto, alguns deles delegam a responsabilidade pelo deslocamento para instituições regionais ou internacionais que são limitadas. Assim, um grande número de organizações internacionais, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA) e o Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (UNITAR), foram criadas, com mandatos que abordam questões relacionadas ao deslocamento, além de uma série de instituições e tratados que versam desde o Direito Internacional dos Direitos Humanos ao Direito Marítimo Internacional e acordos comerciais regionais, com implicações sobre como os Estados podem e/ou devem responder à movimentação forçada de pessoas além das fronteiras⁵²⁸.

Nesse contexto, há uma tentativa crescente de debate, tanto da academia quanto dos formuladores de políticas, no sentido de entender o que é a governança da migração e explorar como ela poderia e deveria ser. Enquanto isso, no nível das políticas, relatórios à governança da migração, que inclui os deslocamentos forçados, são confeccionados e fóruns de estudo se concentram cada vez mais nas estruturas de governança.

⁵²⁶ TAIAR, 2009.

⁵²⁷ BETTS, 2010a, p. 210-211.

⁵²⁸ Id., 2011.

Um exemplo de relatório com informações importantes para a criação de política públicas internacionais de governança é o *World Migration Report*⁵²⁹, focado no futuro da mobilidade humana e que oferece uma oportunidade para se refletir sobre o que é e como deveria ser tratada a questão dos deslocados. Ele considera o que já existe em matéria de governança e as tendências e desafios emergentes que se podem observar nos deslocamentos humanos internacionais, as lacunas que existem e como elas podem ser abordadas.

Para analisar o futuro da governança é fundamental defini-la e identificar as possíveis lacunas e suas implicações. Como observou-se, no capítulo 2, por definição, governança é algo que vai além de uma forma de regulação puramente estatal. Ela se refere a um conjunto de regras, normas e práticas que restringem ou constituem o comportamento dos atores internacionais, e geralmente, se distingue do “governo” pela ausência de uma única autoridade abrangente.

Tornou-se, cada vez mais comum, falar em “governança global”⁵³⁰ como uma regulamentação que existe acima e além do Estado-nação. Na prática, as instituições existem em níveis global, regional e nacional e esses níveis interagem e se cruzam.

A governança também se relaciona com os atores envolvidos no processo regulatório, na negociação, na implementação, no monitoramento e no cumprimento dos regulamentos.

Acontece que a regulamentação que molda a mobilidade humanos e a resposta dos Estados a esse fenômeno nem sempre é explicitamente rotulada como deslocamento porque as regras que norteiam as respostas dos Estados ao deslocamento são encontradas de forma esparsa e em corpos de leis tão díspares quanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Marítimo Internacional e a normativa da Organização Mundial do Comércio (OMC)⁵³¹. Assim, o deslocamento é moldado pela legislação em uma variedade de campos políticos.

É igualmente desafiador identificar os alvos da governança. No caso da regulamentação da própria mobilidade e deslocamento humano, a governança visa facilitar o movimento controlado e ordenado das pessoas, como o desenvolvimento

⁵²⁹ IOM – International Organization for Migration. **World Migration Report 2022**. Geneva: UN Migration, 2022.

⁵³⁰ BETTS, 2010a, p. 210-211.

⁵³¹ CHOLEWÍNSKI; PERRUCHOU; MACDONALD, 2007.

da capacidade de gestão de fronteiras ou o desenvolvimento de padrões comuns relativos à documentação de viagem.

Já na perspectiva das respostas dos Estados ao fenômeno da mobilidade humana, a governança é baseada em normas, reciprocamente acordadas entre os países, que restringem ou constituem o que é uma prática aceitável pelos Estados em relação ao deslocamento⁵³².

O ACNUR é uma das agências da ONU que atua nas práticas de governança no sentido de conceder incentivos racionais para a atuação dos atores em relação à temática das pessoas refugiadas, operando no nível de boas práticas, utilizando ideias, conhecimento, persuasão, emulação e autoridade como a base sobre a qual o comportamento é moldado.

A governança global é geralmente caracterizada pela ausência de normas interestatais formais e obrigatórias, as redes que compõem o seu núcleo operam, principalmente, por meio do desenvolvimento de coordenação, definição de padrões e construção de consenso em torno de boas práticas. No entanto, esta é uma área frágil da governança que se concentra mais em estruturas formais, como os tratados⁵³³.

A proteção da pessoa refugiada pode ser fortalecida se os Estados, individualmente, impulsionarem a aplicação da Convenção de 1951, incluindo uma maior aceitação das responsabilidades de proteção em seus territórios. Implementar a governança significa aumentar direitos, segurança e economia que, coletivamente, podem estar sob o título de desenvolvimento humano⁵³⁴.

Além disso, é provável que a acolhida para com as pessoas refugiadas, futuramente, seja maior se for apoiada pela solidariedade entre os Estados. Isso pode ser particularmente importante no contexto de desafios regionais de deslocamentos forçados.

Nem todos os Estados, porém, terão a mesma perspectiva, mesmo que algumas formas de governança sejam retoricamente anunciadas como “ganha-ganha”⁵³⁵ para o país de origem, o país de acolhimento e o deslocado. O deslocamento humano envolve conciliar reivindicações conflitantes de direitos e

⁵³² GAMLEN, A. Diasporas. In: BETTS, A. (org.). **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 266-286.

⁵³³ BETTS, 2010a, p. 210-211

⁵³⁴ Id., 2011.

⁵³⁵ BETTS, op. cit. p. 210-211.

prerrogativas, o que significa que raramente há somente pontos de vantagens. No entanto, apesar dos desafios de definir a governança e as lacunas dos deslocamentos forçados, deve ser possível definir uma base para uma visão ampla da governança global que, juntamente com um debate franco sobre os valores e a direção da humanidade, são fundamentais para uma mobilidade segura.

A governança de refugiados é principalmente multilateral, pois é a única área a ter um regime formal baseado na Convenção de Genebra de 1951 e contando com o auxílio do ACNUR, cuja responsabilidade é monitorar a implementação dessa Convenção pelos Estados. O regime de proteção à pessoa refugiada é único, por ser uma área de governança na qual quase todos os Estados concordaram em delegar autoridade a uma estrutura de governança formal única baseada em tratados⁵³⁶.

O preâmbulo da Convenção adiantou que a concessão do direito de refúgio, como assim é denominado naquele texto, poderia resultar em encargos desproporcionais para determinados países, de forma que a solução satisfatória seria obtida por meio da cooperação internacional.

Há camadas crescentes de cooperação interestatal formal e informal sobre deslocamentos humanos que estão surgindo em vários níveis, principalmente, em nível regional como as Comunidades Econômicas Regionais (CERs), baseadas no precedente da União Europeia (UE). Estas comunidades cooperam agrupando-se entre si para gerir o movimento de pessoas através das fronteiras internacionais de outras regiões⁵³⁷.

Fomentar a cooperação e a divisão de responsabilidades é uma prioridade para o ACNUR, constantemente, instado a emitir posições legais, no cumprimento de seu mandato, a respeito de questões específicas do DIR, desenvolvendo, inclusive as “Diretrizes sobre Proteção internacional”⁵³⁸, para auxiliar governos, profissionais, funcionários da própria agência, judiciário e tomadores de decisões envolvidos com a determinação da condição de pessoa refugiada.

Os conceitos de cooperação internacional e compartilhamento de responsabilidades, todavia, não estão definidos de forma clara e, embora a Convenção se baseie nessas noções importantes, esse instrumento normativo não oferece indicadores e fórmulas para que, de fato, estes se concretizem. Limita-se a

⁵³⁶ BETTS, 2009b, p. 11.

⁵³⁷ NIELSEN, 2007, p. 23-24.

⁵³⁸ ACNUR, 2002a, n. p.

afirmar direitos sem determinar os meios pelos quais serão postos em prática e exige a cooperação internacional, mas não dispõe sobre partilha de responsabilidades, delegando, novamente, à lei doméstica fazê-lo discricionariamente⁵³⁹.

Os Estados, em geral, compartilham responsabilidades relacionadas ao deslocamento forçado, inclusive os que não são partes da Convenção de 1951. Iniciativas foram empreendidas, nos últimos anos, para minimizar as desigualdades na distribuição da responsabilidade, porém os princípios da cooperação internacional e da distribuição da responsabilidade ainda não estão definidos claramente. Implicariam ações coordenadas para enfrentar o ciclo de vida completo dos deslocamentos forçados em uma determinada região. No entanto, são aplicados sem critério consistente⁵⁴⁰.

O autor⁵⁴¹ ratifica, ainda, o entendimento na medida em que demonstra que as obrigações de fornecer refúgio estão altamente institucionalizadas no direito internacional, sendo regidas por normas, à medida que os deveres com relação ao compartilhamento de encargos estão escassamente dispostas, sendo o comportamento predominantemente orientado por interesses de natureza discricionária.

A contribuição dos Estados para a proteção das pessoas refugiadas pode ocorrer sob a forma do asilo propriamente dito, conferindo o estatuto de pessoa refugiada e acolhendo essas pessoas dentro do seu próprio território, ou sob a forma do compartilhamento de encargos, quando colaboram para que isto ocorra externamente no território de outro Estado.

As consequências legais dos deslocamentos impulsionados por razões diferentes das cinco hipóteses de perseguição elencadas na norma de 1951, as violações de direitos humanos e a guerra ainda não foram pautadas seriamente, o que justifica estudos como este.

Qualquer que seja a resposta que se considere necessária para o deslocamento gerado por perseguições internas, pelas mudanças climáticas e outras formas de desastres, violência de gênero e graves e generalizadas violações de direitos humanos devem encontrar seu espaço apropriado de proteção.

⁵³⁹ BETTS, 2013, p. 212.

⁵⁴⁰ Ibid.

⁵⁴¹ Ibid.

Em geral, o regime internacional sobre refugiados tem se mantido forte nas últimas décadas, mas existem hiatos nos quais a proteção ainda não é a ideal. Esse regime de proteção passa por antigos e novos desafios, que remontam à época em que foi criado, em contraposição às questões que surgem no contexto social de hoje.

Assim, é fundamental repensar o sistema, as soluções que este oferece e a forma como foi estruturado, sobre qual base jurídica se construirão respostas futuras e se serão necessárias ferramentas adicionais para responder às necessidades dos deslocados forçadamente que ainda não foram abrangidos pelo sistema internacional de proteção. Estas são questões sem resposta.

A originalidade desse trabalho está justamente em buscar uma possível solução teórica que amenize as debilidades e amplie a proteção, incluindo novas hipóteses de refúgio à norma onusiana.

O imprescindível é garantir que esse regime não apenas se fortaleça, nas áreas em que ainda é deficitário, mas também que se torne flexível o suficiente para se adequar aos novos desafios dos deslocamentos forçados na atualidade, que tem que ser enfrentados, inevitavelmente.

Como visto, muitas lacunas na proteção das pessoas refugiadas resultam da não aplicação ou da aplicação inconsistente das normas e padrões vigentes no sistema internacional de proteção aos refugiados.

Segundo o ACNUR⁵⁴², estas lacunas têm diferentes origens: podem ser vinculadas aos recursos e capacidades, posicionamentos políticos e de segurança, complexidade das situações particulares, diferenças na interpretação das disposições legais, falha na incorporação das obrigações internacionais à legislação nacional ou, quando essa incorporação acontece, à não garantia de sua adequada implementação.

Por isso, a busca conjunta para alcançar soluções para os bens comuns da humanidade se dá por meio da governança⁵⁴³, na medida em que todos os atores globais devem cumprir seus papéis em situações que requerem a defesa da humanidade.

Para a Comissão das Nações Unidas sobre Governança Global⁵⁴⁴, a governança é o somatório das inúmeras formas pelas quais as pessoas, as

⁵⁴² ACNUR, 2010, n.p.

⁵⁴³ CLARO, 2015, p. 228.

⁵⁴⁴ UNITED NATIONS COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global neighborhood**: a report of the Commission on Global Governance. New York: United Nations, 1994, n.p.

instituições, tanto públicas quanto privadas, gerenciam os assuntos em comum, por meio de um processo contínuo por meio do qual se gerenciam conflitos de interesses e ações de cooperação são incrementadas.

A construção da governança global, como visto, pretende reunir esforços para congregar normas, atores e princípios na proteção às pessoas que sofrem com os deslocamentos forçados. No momento, o mundo “se encontra num estado de ‘desgovernança’, na medida em que os imperativos da governança para o desenvolvimento econômico muitas vezes se sobrepõem à governança para o desenvolvimento sustentável (...)”⁵⁴⁵.

A governança global, portanto, implica em uma série de assuntos que envolvem os deslocamentos e a proteção dessas pessoas, desde os regimes internacionais até os meios internos e regionais de combate à violação de direitos, levando-se em consideração, sobretudo, a vulnerabilidade dos deslocados que implica na possibilidade de maior desrespeito aos direitos humanos, principalmente para aqueles indivíduos desprotegidos pela norma de direito internacional. Desse modo, a proteção das pessoas refugiadas é o principal objetivo da governança migratória⁵⁴⁶.

É importante destacar os estudos sobre governança migratória global de Betts⁵⁴⁷, que desenvolvem a noção de espaço social transnacional, nos deslocamentos humanos, e que incidem sobre as pessoas refugiadas, suas estratégias de proteção aos direitos humanos, no processo de mobilidade desses sujeitos, porque remetem à relevância do princípio da solidariedade e dos valores coletivos da comunidade internacional sobre a cosmovisão gerada pelo deslocamento forçado.

A proposta de atualização que esta autora defende nada mais é do que uma forma de governança migratória global por meio de um protocolo adicional à norma onusiana de 1951, para incrementar a proteção jurídica com novas hipóteses de concessão de refúgio.

Tendo em vista o aumento das demandas em relação à proteção dos vulneráveis, a ONU estabeleceu novos órgãos para uma melhor atuação. É o caso da instituição do Escritório para a coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) que

⁵⁴⁵ VEIGA, J. E. **A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013. p. 130-131.

⁵⁴⁶ BADIE, B. *et al.* **Pour un autre regard sur les migrations**: construire une gouvernance mondiale. Paris: Découverte, 2008, n. p.

⁵⁴⁷ BETTS, 2010a, p. 211.

criou o Fundo Central de Resposta de Emergência (CERF) e o Comitê Interagências (IASC).

A OCHA propõe respostas humanitárias avaliando necessidades. Organizando atores e coordenando ações e desenvolvendo políticas humanitárias por meio da IASC, em parceria com outras agências da ONU, fundo, programas e ONGs.

O CERF⁵⁴⁸, desde 2006, é gerido pelo coordenador de Assistência de Emergência e consiste em um fundo que conta com apoio e doações de vários países, empresas privadas, pessoas físicas, fundações, etc., que provê assistência humanitária, especificamente, no caso de desastres ambientais e conflitos armados.

Assim, muito embora a comunidade internacional tenha interesses humanitários, financeiros e de segurança em abordar a problemática dos novos deslocamentos humanos não existe nenhuma resposta de importância significativa dos Estados que aborde a temática⁵⁴⁹.

Por isso, é necessário um instrumento normativo global e contemporâneo para prover uma abordagem coerente e baseada em princípios para garantir assistência e proteção, dando atenção especial aos mais vulneráveis no sentido de prevenir crises humanitárias e construir resiliências aos impactos por elas surgidos.

É relevante destacar que todos os atores envolvidos nos deslocamentos humanos forçados têm papel fundamental no desenvolvimento e reconhecimento da proteção para todas as categorias de deslocados e, principalmente, àquelas não reconhecidas.

Os reflexos da governança, portanto, devem ser concebidos no direito dos tratados, ou seja, na Convenção de 1951, por meio de *hard law*⁵⁵⁰, e que se torne instrumento jurídico internacional capaz de reconhecer e proteger os “novos refugiados”, e ultrapassando os discursos retóricos e seja capaz de agregar atores internacionais nas práticas de proteção atuais e futuras.

Assim, um dos desafios mais significativos do século XXI será o crescimento da “migração de sobrevivência”⁵⁵¹, para aquelas pessoas que estão fora de seu país de origem devido a uma ameaça à sua sobrevivência. O regime de proteção às

⁵⁴⁸ UN – United Nations. **International Decade for Natural Disaster Reduction (1990-2000)**. World Conference on Natural Disaster Reduction. Yokohama: UN, 1994. n.p.

⁵⁴⁹ DS – Displacement Solutions. **The Pensinsula Principles on Climate Change Displacement within States**. 2013, n. p.

⁵⁵⁰ BETTS, 2010a, p. 211

⁵⁵¹ Id., 2010c, p. 211.

peessoas refugiadas foi criado em uma conjuntura histórica muito específica e existe para proteger as pessoas que fogem da perseguição individualizada.

A definição de “refugiado”, no entanto, não abrange a nova gama de circunstâncias em que as pessoas são forçadas a deixar seu país de origem em busca de um destino que respeite seus direitos humanos mais fundamentais. A fragilidade do Estado, o colapso dos meios de subsistência, o espectro da mudança climática, o deslocamento induzido pelo ambiente⁵⁵² e a violência de gênero são apenas alguns aspectos escolhidos para ilustrar a questão mais ampla da migração⁵⁵³.

A ausência de uma estrutura normativa e institucional clara e uníssona para a proteção de migrantes “não refugiados” e a falta de uma resposta nacional ou internacional coerente ilustra uma lacuna significativa na governança⁵⁵⁴. Os deslocamentos humanos não podem ser interrompidos, mas os processos podem ser melhor gerenciados.

Um dos problemas com a governança, portanto, é que, à medida que surgem novos desafios, novas instituições são criadas para lidar com cada assunto. Na área dos deslocamentos humanos, o surgimento de novas demandas e a politização dessas contribuíram para uma rápida proliferação de inúmeras instituições.

O resultado é uma “tapeçaria densa e fragmentada de instituições regionais, interregionais, transregionais, bilaterais, formais e informais”⁵⁵⁵, levando à sobreposição, duplicação ou mesmo contradição entre os mecanismos de governança, tornando a estrutura geral incoerente e não se baseiam em um desenho institucional racional destinado a enfrentar as realidades da migração no século XXI. Eles são simplesmente o produto de uma adaptação histórica incremental a novas circunstâncias.

Há claramente a necessidade de debates sobre governança para desenvolver uma visão coerente, sem a qual esta continuará a ser fragmentada e descoordenada, além de limitada por interesses políticos.

O desafio na construção de uma governança da migração é de destacar problemas que os Estados não podem resolver agindo isoladamente e identificar a

⁵⁵² BOANO, C. **Environmentally displaced people**: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration. Refugee Study Centre (RSC) Forced Migration Policy Briefing No. 1. Oxford: University of Oxford, 2008.

⁵⁵³ BETTS; KAYTAZ, 2009, p. 11.

⁵⁵⁴ HRW, 2008, n. p.

⁵⁵⁵ BETTS, 2010c, p. 211.

coordenação e a colaboração apropriadas entre grupos específicos de atores que podem resolver juntos as questões, uma vez que já se percebeu que, mesmo regionalizadas, as medidas de proteção não conseguem o alcance desejado.

Portanto, existe uma necessidade de se estruturar uma governança global coerente e coordenada, que envolva inerentemente compensações e escolhas normativas e políticas. Não existe uma forma única e universalmente aceita de “melhor” governança. No entanto, o ponto de partida, defendido nessa tese, é a atualização da norma de 1951, tornando o sistema internacional uníssono, com a ampliação das hipóteses de proteção à pessoa refugiada em todo o mundo.

5.2 PROPOSTA PARA ATUALIZAÇÃO DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1951

Nem a Convenção das Nações Unidas de 1951, nem o Protocolo Adicional de 1967 tratam, de forma direta, sobre a concessão de refúgio. Esses instrumentos indicam a definição legal utilizada para o reconhecimento da condição da pessoa refugiada.

A interpretação dessa definição, que o ACNUR tem defendido, é no sentido de adotar uma política solidária e de cooperação em matéria de refúgio, baseada nos princípios da DUDH, de 1948 e, portanto, alargada e bem mais ampla para as concessões de refúgio do que as hipóteses especificadas pela Convenção de 1951.

O texto convencional e o Protocolo de 1967, segundo o Manual do ACNUR⁵⁵⁶, contêm três tipos de disposições:

- a) Disposições que contêm uma definição “clássica” de quem pode ser considerada pessoa refugiada e de quem, tendo sido pessoa refugiada, deixou de sê-la.
- b) Disposições que definem o estatuto jurídico das pessoas refugiadas, com os seus respectivos direitos e obrigações no país de refúgio⁵⁵⁷; e

⁵⁵⁶ ACNUR, 2011, n. p.

⁵⁵⁷ Vale ressaltar que, ainda que estas disposições não tenham influência no processo de reconhecimento da condição de refugiado, as autoridades envolvidas devem conhecê-las, uma vez que as decisões a serem tomadas poderão ter consequências importantes para o solicitante e sua respectiva família.

- c) Outras disposições referentes à aplicação dos instrumentos via administrativa e diplomática⁵⁵⁸.

Utiliza-se essa mesma divisão disposta na Convenção para uma melhor análise didática. A ênfase da pesquisa se encontra na primeira parte das disposições que trata da definição “clássica” de refugiado e é onde se sugere a ampliação da definição de pessoa refugiada para abarcar outras categorias de vulneráveis.

Assim, a primeira parte da norma dispõe-se sobre os critérios para a determinação da condição de refugiado. O capítulo I elenca seus princípios gerais. O capítulo II detalha as cláusulas de inclusão e é subdividido em:

- a) A. Definições – 1) refugiados estatutários e 2) definição geral da Convenção de 1951;
- b) B. Interpretação dos termos – 1) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951”; 2) “Fundado temor de perseguição”; 3) “por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opiniões políticas”; 4) “se encontre fora de seu país de nacionalidade”; 5) “e não possa ou, em virtude daquele temor, não queira se valer da proteção daquele país”; 6) “ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do seu país de residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não possa ou, devido ao referido temor, não queira a ele retornar”; 7) Dupla ou Múltipla Nacionalidade; e 8) Âmbito geográfico.

A alínea C, do art. 1º, trata das Cláusulas de Cessação e é subdividido em: A. Aspectos Gerais e B. Interpretação dos termos. Os itens D, E e F trazem as Cláusulas de Exclusão, não aplicação da Convenção e casos especiais.

A segunda parte, partir do art. 12, trata-se dos procedimentos para a Determinação da Condição de Refugiado: A. Aspectos Gerais; B. Estabelecimento dos fatos: 1) Princípios e métodos, 2) Benefício da dúvida; 3) Sumário; e C. Casos que originam problemas especiais no estabelecimento dos fatos: 1) Pessoas com distúrbios mentais e 2) Menores desacompanhados e estatuto pessoal, que engloba os vários direitos inerentes à condição de refugiado como, propriedade, associação,

⁵⁵⁸ No artigo 35 da Convenção de 1951 e no artigo 11 do Protocolo de 1967 encontram-se o compromisso dos Estados Contratantes de cooperar com o ACNUR no exercício das suas funções e, em particular, de contribuir e auxiliar na aplicação destes instrumentos.

acesso à justiça, trabalho e emprego, moradia, educação, previdência social, dentre outros.

Já as disposições executórias e transitórias intensificam a necessidade de cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas, além da obrigatoriedade de apresentar informações e dados estatísticos sobre execução da Convenção, leis, regulamentos e decretos concernentes aos refugiados.

Por fim, as cláusulas finais relevam a solução de dissídios, termos para assinatura, ratificação, adesão, reservas, denúncia e revisão.

Importa destacar que, além da Convenção onusiana, também o Estatuto do ACNUR⁵⁵⁹ é um documento importante para a análise da temática porque garante, dentre outras funções, a proteção internacional das pessoas refugiadas que se encontram no âmbito de sua competência, independentemente de se encontrar em um Estado que seja parte da Convenção ou do Protocolo, ou mesmo tenha sido reconhecido pelo seu país de acolhida como pessoa refugiada, são os chamados “refugiados sob o mandato” para distingui-los dos “refugiados clássicos” amparados pela norma de 1951⁵⁶⁰.

Para resolver a lacuna de proteção vislumbrada nos novos desafios sociais que os deslocados vivenciam, em que se encontram os deslocados ambientais, as vítimas de violência de gênero e da grave e generalizada violação aos direitos humanos apela-se para a inserção dessas três novas hipóteses de concessão de refúgio, tornando a definição mais ampla para abarcar esses vulneráveis, com a intenção de fomentar a cooperação internacional entre os Estados, para que a proteção da pessoa refugiada se dê de forma unificada globalmente.

A observância de direitos mínimos aos refugiados é uma preocupação constante do ACNUR, cujas estratégias prioritárias trazidas pelo documento *Convention Plus* seriam: o reassentamento como ferramenta de proteção, efetivo auxílio ao desenvolvimento e mapeamento das responsabilidades dos Estados na migração irregular⁵⁶¹.

A *Convention Plus* foi uma iniciativa relevante, ao tentar adaptar o sistema às novas necessidades impostas. No entanto, as medidas não foram implementadas,

⁵⁵⁹ ACNUR, 1950, n.p.

⁵⁶⁰ Id., 2011.

⁵⁶¹ Id., 2007.

nem levadas adiante, o que aporta mais uma justificativa da necessidade de ampliar o escopo de proteção da Convenção.

A crescente preocupação com as pessoas que fogem por questões climáticas, as vítimas de violência de gênero e de graves e generalizadas violações de direitos humanos gerou a iniciativa dessa pesquisa, no sentido de ampliar o conceito de pessoa refugiada.

Essas hipóteses têm a concordância do ACNUR, que defende a adoção de uma política generosa sobre refúgio para “aquelas pessoas que não satisfaçam plenamente os critérios da definição clássica de refugiado”.⁵⁶² É, ao abrigo dessa perspectiva, que se busca uma ampliação legal e acessível para esses vulneráveis.

Assim, reproduzem-se trechos da Convenção, cuja atualização se propõe e sugere-se as alterações pertinentes. O primeiro objetivo é identificar as situações importantes em que existem lacunas, no âmbito do marco de proteção internacional existente, e como poderiam ser melhor abordadas, uma vez que, apesar da crescente relevância da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, algumas formas contemporâneas de deslocamentos forçados não se amoldam propriamente ao texto convencional e ao seu espectro de proteção, excluindo-se determinados grupos de pessoas que deveriam ser protegidas por essa norma especificamente.

Inicia-se a análise da Convenção de 1951 pelos seus “Considerandos”. No primeiro deles, a Convenção legitima os princípios dos direitos humanos e liberdades fundamentais insculpidos na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Aqui, como adendo às demais sugestões criadas nessa tese, poder-se-ia incluir, no primeiro “Considerando”, que afirma:

[...] que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,

A seguinte proposta de sentença a ser incluída incluiria: **“além de outros instrumentos protetivos de direitos humanos”**, no sentido de que documentos internacionais que protegem os direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade nunca se excluem, mutuamente. Ainda, esses demais documentos,

⁵⁶² ACNUR, 2007, n.p.

existentes ou ainda a serem criados, que ampliem a salvaguarda de direitos inerentes à pessoa humana, são muito bem-vindos.

No segundo “Considerando”, a norma afirma que: “[...] a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”. Sugere-se uma mudança na expressão “refugiados” para “pessoas refugiadas” para abrigar a inclusão e a igualdade de gênero defendida nessa tese.

Salienta-se, ainda, que, no terceiro “Considerando”, o texto normativo assevera a possibilidade de rever e codificar acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto das pessoas refugiadas e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo⁵⁶³. Desse modo, a própria Convenção legitima sua atualização por meio de revisão, como as ampliações propostas por este estudo pretendem oferecer.

Assim, o texto normativo internacional,⁵⁶⁴ no seu art. 1º, demonstra a definição do termo pessoa refugiada. A alínea “A” se subdivide em tópicos 1 e 2, elencando que, para fins, da Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão “do país de sua nacionalidade” se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é

⁵⁶³ Todos os artigos mencionados foram retirados do texto da Convenção de 1951, adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série: Tratados da ONU, nº 2545, v. 189, p. 137.

⁵⁶⁴ ACNUR, 2005a, n.p.

nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

Percebe-se que o subitem “A”, do art. 1º, estabelece duas situações a serem analisadas: 1) a proteção convencional abrangeria a pessoa que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; e, 2) a proteção convencional somente seria aplicável aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e que fossem derivadas das perseguições elencadas no inciso, ou seja, adequação restrita ao tipo de perseguição enumerada pela norma é que geraria a condição de refugiado.

Nesse diapasão, o tópico 1, do subitem “A”, trata sobre os denominados “refugiados estatutários”, isto é, as pessoas consideradas refugiadas como resposta a demanda dos instrumentos internacionais anteriores à Convenção de 1951. O objetivo era garantir a continuidade da proteção internacional às pessoas refugiadas em diferentes períodos e, assim, uma pessoa que foi considerada como refugiada pela aplicação de quaisquer desses instrumentos seria, automaticamente, protegida pela Convenção de 1951.

O tópico 2 elenca os tipos de perseguições que ensejam a condição de pessoa refugiada, ou seja, descreve os cinco tipos de perseguição que ensejam a concessão dessa condição jurídica. Nesse ponto reside o objetivo maior de mudança pretendida por esta tese.

De acordo com o texto, considera-se refugiada toda pessoa que preenche os critérios da definição e essa avaliação ocorre antes de se declarar formalmente a pessoa como refugiada. Portanto, o efeito é constatar a qualidade de pessoa refugiada, ou seja, uma pessoa não se torna refugiada porque a lei assim a reconhece, mas é reconhecida legalmente porque é uma pessoa refugiada⁵⁶⁵.

Nas disposições convencionais que definem a condição de pessoa refugiada, distinguem-se as seguintes cláusulas: inclusão, que definem os critérios que se deve satisfazer para ser considerada uma pessoa refugiada; cessação e exclusão da condição de refúgio que têm significado negativo, isto é, causas em que a pessoa

⁵⁶⁵ ACNUR, 2011, n.p.

deixa de ser refugiada e circunstâncias em que, mesmo que se satisfaçam os critérios das cláusulas de inclusão, não é amparada pela Convenção, como se verá adiante.

Assim, de acordo com o tópico 2 do artigo 1º, o termo “refugiado” se aplica a qualquer pessoa que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, teme ser perseguida por motivos de: raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas.

Além disso, a pessoa deve encontrar-se fora de seu país de origem e não pode ou, em virtude do temor, não queira valer-se da proteção de seu país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual residia em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não queira voltar a ele.

O item é bastante complexo e exige um detalhamento de todas as hipóteses aventadas pela norma onusiana. Inicia-se pela expressão “fundado temor de perseguição”. Esse é o elemento basilar da definição de pessoa refugiada que significa um motivo relevante que justifique o temor. É um conceito subjetivo e a determinação dessa condição dependerá de declaração prestada pelo próprio solicitante do refúgio.

O elemento “temor” é uma condição subjetiva, acrescentado o requisito “fundado” para significar que não somente deve se averiguar o estado de espírito daquele que solicita o refúgio, mas se essa condição tem respaldo em uma situação objetiva.

A expressão “fundado temor de perseguição” deve indicar uma razão específica e determinada que torna todos os outros motivos da fuga irrelevantes para a definição. Supõe-se que ninguém abandone o seu lar e o seu país de origem sem ser por algum motivo imperioso, mas as declarações do solicitante não podem ser consideradas *in abstracto*. Elas devem ser analisadas dentro do contexto e da situação concreta vivenciada, sendo apenas uma das razões elencadas no artigo 1, “A”, 2) da norma protecionista, é que poderá servir de fundamento para a determinação da condição de refugiado.

O Manual do ACNUR⁵⁶⁶ alerta que, muito embora a condição refúgio ser geralmente determinada de forma individualizada, podem surgir situações em que grupos inteiros de pessoas sejam forçadas a se deslocar por causa de determinadas

⁵⁶⁶ ACNUR, 2011, n.p.

circunstâncias que poderiam ser consideradas individualmente passíveis da concessão de refúgio.

Na maioria das vezes, são acontecimentos urgentes em que é preciso prestar assistência e não é possível, ou não há tempo hábil, de se determinar, individualmente, a condição de pessoa refugiada para cada membro do grupo. Esse procedimento é denominado “determinação coletiva” da condição de pessoa refugiada, por meio do qual se considera, a princípio, cada membro do grupo como pessoa refugiada.

Em relação ao termo “perseguição” não existe uma definição universalmente aceita. O que se pode concluir do próprio texto convencional⁵⁶⁷ é que a ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico é sempre caracterizada como perseguição. No entanto, para determinar se outras formas de ameaças ou ações prejudiciais poderiam configurar uma perseguição, deve-se analisar as circunstâncias específicas de cada caso concreto, incluindo o caráter subjetivo do temor de perseguição que exige uma apreciação das opiniões e sentimentos do solicitante em questão e, devido às variações psicológicas de cada indivíduo e às circunstâncias de cada caso específico, as interpretações sobre esse conceito podem variar.

O solicitante de refúgio pode ter sofrido medidas outras que, por si só, não se configuram como perseguição, podendo estar combinadas com outros fatores. Ainda, os diversos elementos envolvidos podem desencadear uma situação psicológica no solicitante que justifique o fundado temor de perseguição. O reconhecimento da condição de pessoa refugiada dependerá, necessariamente, da avaliação de todos os contextos específicos que circundam o caso.

Em relação aos casos envolvendo discriminação como forma de perseguição é certo que existem diferenças de tratamento de vários grupos em certo grau. No entanto, aquelas pessoas que recebem um tratamento discriminatório não necessariamente serão consideradas como vítimas de perseguição. Somente em circunstâncias específicas é que o tratamento menos favorável dispendido a uma

⁵⁶⁷ Artigo 33 da Convenção de 1951 assevera que: 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

determinada pessoa ou grupo de pessoas pode ser entendido como uma forma de perseguição que enseje a condição de pessoa refugiada.

Isso ocorre quando as medidas de caráter discriminatório tiverem consequências muito prejudiciais ao solicitante em questão, de forma a impedir o exercício de seus direitos ou gerem apreensão e insegurança. Essas situações deverão ser determinadas à luz do caso concreto e ser pautados pelos princípios enunciados nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Por fim, em relação à perseguição, normalmente está relacionada às ações das autoridades do país, mas também podem advir da própria comunidade que não respeita às leis, podendo, essas atitudes, serem consideradas como perseguição se reconhecidas pelas autoridades e estas nada fizeram para impedir esse comportamento e garantir a proteção às vítimas.

Nesse contexto, para se identificar a pessoa como refugiada deve-se demonstrar que ela possui “fundado temor de perseguição” e este esteja ligado a uma das seguintes hipóteses: raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social específico ou opiniões políticas, sendo atribuição do examinador, ao analisar o caso concreto, determinar a causa ou as causas da perseguição e decidir se os requisitos previstos na definição constante da Convenção de 1951 estão presentes.

Para se entender o significado do termo “raça”, deve-se ampliar o sentido para incluir todos os grupos étnicos e raciais. No entanto, apenas pertencer a um determinado grupo racial não garante por si só o reconhecimento do refúgio. Acrescenta-se também que a discriminação racial é um elemento importante para determinar a existência de perseguição, pois o racismo propaga conflitos internos e internacionais, podendo levar “à ruptura democrática e colocar em risco vidas humanas e a segurança internacional, sendo uma ameaça ao equilíbrio das relações internacionais.”⁵⁶⁸

Essa repulsa internacional ao racismo, inclusive, resultou na Declaração de Durban, em 2001. No entanto, o racismo está presente na humanidade e tem justificado inúmeras violações. Este tipo de perseguição é motivo para o reconhecimento da condição de pessoa refugiada. A negligência e a falta de combate

⁵⁶⁸ JUBILUT, L. L. A judicialização do Refúgio. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). **60 anos de ACNUR**: Perspectivas de Futuro. São Paulo: ACNUR/ANDHEP/CLA Cultural, 2011, p. 365.

quanto às barreiras raciais, portanto, geram consequências graves incompatíveis com os direitos humanos, devendo ser combatida e repudiada.⁵⁶⁹

No que diz respeito à perseguição por religião ou por motivos religiosos, esta pode assumir diversas formas, como: proibição de praticar culto em particular ou em público, vedação de fazer parte de comunidade religiosa, censura à educação religiosa, imposição de medidas discriminatórias a quem professar determinada fé, dentre outras. Em determinadas situações, o mero pertencimento a uma comunidade é suficiente para fundamentar o temor de perseguição por religião e se conceder refúgio a essa(s) pessoas(s). Vale ressaltar que todas as religiões existentes hoje já foram cultos de minorias, vítimas de constantes perseguições⁵⁷⁰.

Contextualizando o termo “nacionalidade”, entende-se que não deve ser entendido somente como vínculo político que une um indivíduo a um Estado, ou seja, não pode ser somente compreendido como cidadania ou nacionalidade jurídica. Pode se referir, inclusive, ao pertencimento a um grupo étnico ou linguístico, sobrepondo-se, até mesmo à raça. A perseguição pode-se revelar em ações contra uma minoria nacional e, a depender das circunstâncias específicas, o simples fato de pertencer a essa minoria fundamenta o temor de perseguição⁵⁷¹.

Noutro diapasão, está a hipótese do solicitante se encontrar fora de seu país de nacionalidade. Aqui os apátridas estão excluídos, já que a norma se refere a quem possui uma cidadania, mas se encontra fora do território de seu país de nacionalidade.

Ainda em relação à nacionalidade, a falta dela não, necessariamente, constitui elemento de refúgio, pois nem todos os apátridas são refugiados. Eles devem encontrar-se fora do país onde mantinham residência habitual, mas devem demonstrar que fugiram pelas razões mencionadas na definição. Caso não existam essas razões, o apátrida não é um refugiado.

A nacionalidade se encontra na base de criação do instituto do refúgio, uma vez que foram as migrações involuntárias de pessoas em função da retirada de sua

⁵⁶⁹ OEA – Organização dos Estados Americanos. Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Durban: **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 2001.

⁵⁷⁰ TOYNBEE, A. **A religião e a história**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 325.

⁵⁷¹ ACNUR, 2011, n. p.

nacionalidade, nas primeiras décadas do século XX, que desencadeou a preocupação com a apatridia⁵⁷².

Nesse contexto foram promulgadas a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, em 1954, e a Convenção para redução dos casos atualmente, revelando fundamentalismos e intolerâncias e provocando fuga de indivíduos que são perseguidos por esse motivo.

Cumprе ressaltar que não se constitui tarefa fácil distinguir os motivos de perseguição, por exemplo: a perseguição por nacionalidade pode ser confundida com perseguição por motivos políticos ou mesmo um conflito entre grupos nacionais ligados a movimentos políticos, por isso é complexa a obtenção do *status* de pessoa refugiada.

Com relação à perseguição por pertencimento a um grupo social específico, a definição de grupo social não é precisa, podendo ser confundida com temor de perseguição por motivo de raça, religião ou nacionalidade, já que um grupo social específico pode abranger pessoas ligadas a uma etnia racial, a um ideal religioso ou linguístico e, até mesmo, possuir orientações políticas similares.

Fazer parte desse grupo pode estar na origem da perseguição e, existindo condições específicas, o fato de pertencer a esse determinado grupo já constitui motivo suficiente para temer a perseguição. No entanto, por se tratar de um critério impreciso de definição, o grupo social não foi muito utilizado na história recente, mesmo com os destaques a dois grupos de indivíduos específicos que sofrem discriminação: as mulheres e a população LGBTQIAP+⁵⁷³.

Para as mulheres, tem-se utilizado o pertencimento ao grupo social, mas esse critério ainda está em construção e não se amolda diretamente ao grupo de vulneráveis que se quer proteger, já que as mulheres são historicamente invisibilizadas e por isso elas fazem parte da hipótese sugerida de ser considerada refugiada pelo motivo de violação em relação ao gênero.

Seguindo a sequência dos motivos que podem ensejar temor fundado de perseguição, tem-se as opiniões políticas. O fato de alguém possuir opiniões políticas

⁵⁷² LAFER, C. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das letras, 1998.

⁵⁷³ O termo utilizado engloba a população de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, *queer*, intersexuais, assexuais, pansexuais, sendo que o símbolo “+” abarca todas as outras orientações sexuais.

contrárias das aplicadas pelo seu país de origem por si só não justifica a concessão do *status* de pessoa refugiada.

Cabe ao solicitante demonstrar que suas opiniões não são toleradas pelas autoridades e que, em razão disso, é perseguido ou teme uma perseguição. Assim, é necessário provar quais as opiniões que ensejaram a fuga e se estas provocaram, ou poderiam provocar, a perseguição aventada pelo solicitante ou mesmo verificar se o temor fundado se baseia nas consequências que podem advir em razão dessas opiniões políticas.

Na esteira da definição, a expressão “e não possa ou, em virtude daquele temor, não queira se valer da proteção daquele país”, o texto se refere às pessoas que tem nacionalidade, porque pessoa refugiada pressupõe uma pessoa que foge por não poder, por circunstâncias alheias à sua vontade⁵⁷⁴, ou não quer se valer da proteção de seu Estado.

Quando a proteção estatal está disponível, e não havendo nenhum fundamento para recusá-la, não há que se falar em proteção internacional e a pessoa não será considerada refugiada. Contudo, também é possível ocorrer de o país de nacionalidade original negar proteção ao requerente. Esta recusa poderá confirmar ou aumentar o temor de perseguição.

Com relação à afirmação “ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do seu país de residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não possa ou, devido ao referido temor, não queira a ele retornar”, refere-se aos refugiados apátridas e essas razões devem ser analisadas em relação ao seu país “de residência habitual”, onde o temor é alegado.

Nesse caso, o “país de nacionalidade” é substituído pelo “país de residência habitual” e a expressão “não queira valer-se da proteção” é substituída por “não queira a ele retornar”, uma vez que um apátrida que abandonou o seu Estado de residência habitual, por uma das razões da definição, geralmente, fica impossibilitado de para ele retornar.

Um apátrida pode ter mais de um país de residência habitual anterior, podendo temer a perseguição em relação a qualquer um ou mais de um deles. A definição da Convenção não o obriga a preencher os critérios em relação a todos aqueles países e a partir do momento em que um apátrida tenha sido reconhecido como pessoa

⁵⁷⁴ Pode-se citar como exemplo de circunstâncias alheias à vontade do solicitante de refúgio a guerra civil e outros distúrbios graves, em que o Estado não oferece proteção eficaz a seus próprios habitantes.

refugiada em relação ao “país no qual mantinha residência habitual”, posteriores mudanças de país de residência habitual não irão afetar sua condição de refugiado⁵⁷⁵.

No artigo 1º, “A”, (2), parágrafo 2º da Convenção, demonstra-se o caso de dupla ou múltipla nacionalidade e é autoexplicativo na medida em que exclui da condição de pessoa refugiada todos os indivíduos com dupla ou múltipla nacionalidade que possam utilizar a proteção de pelo menos um dos Estados dos quais é nacional, uma vez que a proteção nacional deve prevalecer em face da internacional.

Nesse contexto, continuando a análise do artigo 1º, tem-se que o item “B”, estabelece limites temporal e geográfico para fins de utilização da Convenção somente para: “ a) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa; b) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures”, demonstrando que, quando da redação do normativo internacional, não havia vontade de alguns Estados em assumir obrigações cujo alcance não podia ser previsto, o que levou à inclusão da data limite de 1º de janeiro de 1951.

As garantias da Convenção, limitadas ao continente europeu e aos acontecimentos relacionados à 2ª Guerra, foram universalizados pelo Protocolo de Nova Iorque, em 1967 que retirou as limitações de tempo e geográfica para acolher solicitantes de refúgio fora da Europa e em época diferente de 1º de janeiro de 1951. Foi a atualização que houve na norma de 1951.

As “cláusulas de cessação” contidas no Artigo 1º, “C”, (1) a (6) e enunciam as condições pelas quais alguém deixa de ser considerada uma pessoa refugiada, partindo-se do pressuposto de que não sendo mais necessária ou justificada, a proteção internacional não deve ser preservada.

Assim, a condição de pessoa refugiada é mantida a menos que essa pessoa incorra em alguma das circunstâncias previstas, sendo o objetivo dessas determinações assegurar aos refugiados que a sua condição jurídica não sofra constantes revisões sem justificativas.

Esse item da norma deve ser interpretado de modo restritivo, uma vez que estabelece um rol taxativo de hipóteses em que a proteção convencional à pessoa refugiada cessará, a saber:

- a) (a pessoa) voltou a valer-se da proteção do Estado do qual é nacional;
- b) se, voluntariamente, recuperou a nacionalidade perdida;

⁵⁷⁵ ACNUR, 2011, n.p.

- c) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção desse país cuja nacionalidade adquiriu;
- d) se voltou a estabelecer-se voluntariamente no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; e
- e) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar recusando a proteção do país de que é nacional e, tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual⁵⁷⁶.

Os quatro primeiros motivos de cessação refletem uma modificação na condição jurídica de pessoas refugiada por iniciativa própria e os dois últimos, estão ligados ao princípio de que a proteção internacional deixa de ser necessária e não mais se justifica quando há mudanças no Estado do qual a pessoa refugiada fugiu e as razões pelas ela foi perseguida já não existem mais.

Ressalta-se, por oportuno, que uma pessoa refugiada que solicita a proteção das autoridades do seu Estado de nacionalidade só se vale dessa proteção quando o seu pedido for concedido e requerido de forma voluntária. Ainda, a condição de pessoa refugiada não deve sujeitar-se a constantes revisões, para gerar a segurança jurídica que a proteção internacional oferta.

Existe uma exceção, logo após a (6) cláusula de cessação, quando se assegura que a pessoa refugiada, findadas as circunstâncias que ensejaram o refúgio, não pode mais continuar recusando a proteção do país de que é nacional.

Trata-se de situação especial em que uma pessoa refugiada pode invocar razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional. Essa exceção se aplica aos “refugiados estatutários” que na elaboração da Convenção em 1951, eram a grande maioria e, mesmo após a motivação para a fuga ter acabado, eles recusaram a proteção de seu Estado de origem.

⁵⁷⁶ ACNUR, 2005a, n.p.

Desse modo, constata-se que prevalece o entendimento de que não é possível a repatriação de uma pessoa se não houver expressão de sua vontade. Essa exceção também é utilizada quando se trata de pessoas que não tenham nacionalidade e as causas de perseguição deixaram de existir, mas esses apátridas podem se recusar a voltar ao país no qual tinham residência habitual por razões imperiosas de perseguições anteriores.

Nas Seções D, E e F do Artigo 1º, estão contidas as disposições aplicáveis às pessoas que, mesmo que preencham os requisitos da definição, não podem se beneficiar da condição de refugiado. As cláusulas de exclusão englobam:

- a) as pessoas que já se beneficiam da proteção ou assistência das Nações Unidas, como é o caso dos refugiados palestinos que são protegidos pela UNRWA;
- b) as consideradas como não necessitadas de proteção internacional, por exemplo, pessoas recebidas em um país onde lhes é garantido a maior parte dos seus direitos assegurados aos nacionais; e
- c) aquelas que se considera não merecerem a proteção internacional, em razão de cometimento de crime contra a paz, crime de guerra⁵⁷⁷; culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas⁵⁷⁸ ou que cometeram crime contra a humanidade, crime grave de direito comum fora do país de refúgio, antes de serem nele admitidas como refugiadas⁵⁷⁹.

A Convenção também previu casos especiais aos quais não se reconhece a condição de pessoa refugiada. É o caso, por exemplo, das pessoas que são forçadas a deixar o seu país de origem motivadas por conflitos armados nacionais ou internacionais. A princípio, esta hipótese poderia gerar dúvidas a respeito da necessidade latente de proteção aos direitos humanos nesses casos. Todavia, esses indivíduos se beneficiam da proteção prevista em outros instrumentos internacionais específicos como a Convenções de Genebra de 1949 para Proteção das Vítimas de Guerra e seu Protocolo Adicional a esta Convenção de 1977.

⁵⁷⁷ A definição mais abrangente do que seriam os crimes de guerra encontra-se no Acordo de Londres de 1945 e nos Estatutos do Tribunal Militar Internacional.

⁵⁷⁸ Dispositivo encontrado no art. 1 F da Convenção de 1951. ACNUR, 2005a, n.p.

⁵⁷⁹ Os objetivos e princípios das Nações Unidas estão enunciados no Preâmbulo e nos Artigos 1 e 2 da Carta das Nações Unidas. ONU – Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. 1945.

A invasão estrangeira ou a ocupação da totalidade ou de parte do território de um país, contudo, pode desencadear uma perseguição e, se esta estiver elencada dentre os motivos enumerados na Convenção de 1951, pode-se abrigar a condição de pessoa refugiada a qualquer solicitante.

Nesses casos, a concessão do *status* de pessoa refugiada vai depender da capacidade do solicitante em demonstrar que o “fundado temor de perseguição” no território ocupado, e provar se possui ou não condições de se valer da proteção do seu governo, ou de outro, que foi incumbido de zelar pela proteção da população do país vitimado pelo conflito armado. Ainda, essa proteção deve ser considerada efetiva. Na prática, são atitudes difíceis de serem obtidas e comprovadas pelo solicitante de refúgio.

Outro caso específico trazido pela Convenção é a questão dos desertores e pessoas que tentam evitar o serviço militar. Em países onde o serviço militar é obrigatório, o descumprimento é punido por lei e a deserção é, invariavelmente, considerada uma infração criminal. Todavia, não são consideradas como perseguição, nem fundado temor de perseguição, nos termos da definição de pessoa refugiada. Uma pessoa não será considerada refugiada se a sua única razão para desertar ou se recusar a servir for a sua aversão ao serviço militar ou o medo do combate⁵⁸⁰.

A deserção ou insubmissão, contudo, não impede que alguém possa ser reconhecida como refugiada. Isso poderá acontecer caso sua deserção seja acompanhada de outros motivos relevantes, constantes na definição de refúgio, para deixar o seu país ou permanecer fora dele, ou se possuir outros motivos para temer uma perseguição. Deve ser demonstrado que o solicitante sofreria uma pena desproporcional ou severa demais pela infração militar, em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opiniões políticas.

As agências internacionais têm recomendado que legislações e regulamentos administrativos permitam que as pessoas possam invocar suas próprias razões de consciência para se isentarem do dever de prestar o serviço militar ou tenham a possibilidade de substituição pela prestação de serviço alternativo, ficando a critério dos Estados parte reconhecerem ou não como refugiadas as pessoas que se opuserem à prestação do serviço militar por razões de consciência.

⁵⁸⁰ ACNUR, 2011, n.p.

Ressaltam-se, ainda, os casos das solicitações de pessoas que recorrem ao uso da força ou cometeram atos de violência que costumam estar associados a atividades ou opiniões políticas.

Na sequência do texto legal, seguem as obrigações gerais, contendo os deveres que toda pessoa refugiada tem para com o país em que se encontra.⁵⁸¹ A partir do artigo 12, capítulo II, tem-se a situação jurídica do refugiado dispendo sobre Estatuto pessoal, propriedade móvel e imóvel, propriedade intelectual e industrial, direitos de associação e acesso à justiça.

No capítulo III, estabelecem-se os direitos sociais e, no capítulo IV, a norma certifica sobre o bem-estar da pessoa refugiada com disposições sobre moradia, educação, assistência, dentre outras.

As medidas administrativas são elencadas no Capítulo V e dispõem sobre identidade, documentos de viagem, despesas fiscais, transferências de bens, proibição de expulsão ou de rechaço e naturalização.

O Capítulo VI é dedicado às disposições executórias e transitórias que se dignam a comprometer os Estados contratantes a cooperarem com o ACNUR, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhes suceda, além de apresentar relatórios com informações e dados estatístico sobre estatuto dos refugiados, execução da Convenção, leis, regulamentos e decretos concernentes aos refugiados que devem sempre serem ampliados e revisados.

Os governos que fracassam na tarefa de expandir e regulamentar os direitos humanos perdem legitimidade em nível doméstico e internacional.

Por fim, no Capítulo VII, há as cláusulas finais sobre solução dos dissídios, assinatura, ratificação e adesão, aplicação territorial, Cláusula Federal, Reservas, entrada em vigor, denúncia e revisão.

Neste ponto, o artigo 45 prevê a revisão da Convenção que poderá ser pedida, a qualquer tempo, por qualquer Estado Contratante, por meio de notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, sendo a Assembleia Geral competente para recomendar as medidas a serem tomadas sobre o(s) pedido(s) de revisão.

A ampliação das hipóteses de concessão de refúgio vem corroborar com a ideia de governança global, já vista, na medida em que seja capaz de unir princípios,

⁵⁸¹ ACNUR, 2005a. Art. 2º - Obrigações gerais. Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.

normas, atores e instituições existentes, criando um ambiente político e jurídico internacional para se discutir e promover o debate sobre as migrações, em especial, aquelas forçadas.

A resposta adequada à questão do refúgio vem sendo pensada há mais de 70 anos e é uma necessidade humanitária, mas não há consenso internacional sobre como ela deveria acontecer. Para fins dessa tese, ousa-se construir uma possível solução teórica para abrigar as demandas sociais da atualidade. As hipóteses descritas são sugestões a serem inseridas na Convenção de 1951 como motivadoras para concessão do *status* de pessoa refugiada, quais sejam: grave e generalizada violação de direitos humanos; violência baseada em gênero e desastres ambientais ou modificações climáticas profundas, que serão melhor abordadas a seguir.

5.2.1 Grave e generalizada violação de direitos humanos

Para fins dessa tese, parte-se do pressuposto de que os novos desafios sociais enfrentados pelos migrantes forçados, aqui chamados de deslocados, começou a ser modificado com a Convenção da Unidade Africana, em 1969, e com a Declaração de Cartagena, em 1984, quando, pela primeira vez, a definição clássica de refugiado foi ampliada para abarcar a grave e generalizada violação de direitos humanos.

De forma pragmática, o que se viu, no entanto, foi que esse alargamento de definição se restringiu a América Latina, Caribe e África, não sendo amplamente difundido nem aceito pelos diversos países do mundo, tendo em vista seu apelo regionalizado.

A sugestão aqui ventilada, portanto, é inserir essa definição alargada de refugiado também na Convenção onusiana e ampliar o espectro de proteção para aqueles que se encontram ou temem a perseguição por motivo diverso das cinco hipóteses elencadas, em 1951, com o intuito precípuo de protegê-los.

Essa nova perspectiva, não mais individualizada, mas que parte da situação existente no país de origem da pessoa refugiada, objetivamente considerada, e a ampliação dos motivos de concessão de refúgio deve constar naquele documento internacional, justamente, para garantir esse conhecimento e o alcance universal que os documentos e normativas regionais, mesmo em várias tentativas, não, necessariamente, conseguem.

Os documentos regionais sobre refugiados, citados alhures, optaram por inserir novas hipóteses de concessão de refúgio para suprir as limitações da definição clássica de pessoa refugiada da Convenção de 1951 e seu Protocolo, adaptando seus textos à realidade social. Eles ampliaram a definição alargando o sistema regional de proteção na África e na América Latina e incluíram a hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos em instrumentos regionais de proteção para essas pessoas que, apesar de não sofrerem perseguição de forma individual necessitam de proteção internacional.

Essa definição ampliada, no entanto, varia em grau de extensão, na gravidade da questão do refúgio no país, e depende diretamente da vontade e do comprometimento entre os Estados. Ela somente está presente nos seguintes documentos: Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969)⁵⁸², Declaração de Cartagena (1984)⁵⁸³, Plano de Ação do México (2004) e do Brasil (2014). E, de forma implícita, em decisões do Conselho da Europa. Depois desses instrumentos ampliarem o conceito, restou claro que a definição “clássica” de pessoa refugiada não poderia mais continuar estanque.

O que se observou, desde a ampliação dessa definição, foi que, apesar de um marco histórico na defesa e proteção às pessoas refugiadas, não houve medidas concretas para difundir e efetivar tal expansão de entendimento. Por essa razão, ela sofre com a limitação geográfica, em função de somente ter sido adotada por instrumentos regionais de proteção.

Além disso, a hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos é politicamente enfraquecida, porque os critérios para caracterizá-la não são objetivos, como deveriam ser, deixando a interpretação ao livre arbítrio e discricionariedade de cada Estado⁵⁸⁴.

⁵⁸² O Art. 1º da Convenção da OUA (1969) amplia o conceito de refugiado abrangendo situações de: agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do país de origem da pessoa ou do país de que tem nacionalidade, sendo obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

⁵⁸³ ACNUR, 2005a. Em sua terceira conclusão o documento reitera que: [...] deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

⁵⁸⁴ JUBILUT, 2007a, p. 246.

Um dos motivos que justifica essa inércia e falta de concretude dessas normas seria que, na África, conflitos armados e disputas políticas internas impediram o continente de evoluir efetivamente, no que tange à proteção dos direitos humanos⁵⁸⁵. Na América Latina, o instrumento de Cartagena traz a expressão “violação maciça de direitos humanos”, mas se constitui apenas como uma Declaração, sem força coercitiva.

Muito embora países, como o Brasil, tenham recepcionado essa definição ampliada na sua legislação interna, nem todos os países aderiram a ela e a expansão da definição de pessoa refugiada para abarcar a hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos quedou-se esquecida no tempo; fato este que poderia ter sido evitado se esse motivo houvesse sido incorporado ao texto da Convenção de 1951, cujo histórico de reconhecimento e alcance se alastra globalmente.

Essa hipótese é mais abrangente que a definição de perseguição por pertencimento a grupo social e, por ser mais flexível, ultrapassa a situação de perseguição individual e alcança uma abrangência coletiva, possibilitando a correção das limitações no sistema de proteção internacional.

Um dos grandes problemas da ampliação da definição de pessoa refugiada para alguns Estados é, justamente, a falta de uniformidade dessa definição, fazendo com que pessoas refugiadas reconhecidas em função da Declaração de Cartagena não sejam considerados como tais nem abrangidos nos demais países que não adotam tal instrumento regional de proteção, impedindo que critérios homogêneos de reconhecimento da condição de pessoa refugiada sejam aplicados no mundo inteiro⁵⁸⁶.

Esse tratamento isonômico seria possível com a ampliação das hipóteses de concessão de refúgio da Convenção de 1951, permitindo a adoção de um sistema de proteção internacional verdadeiramente reconhecido como universal.

Por esse motivo, acreditando que essa inovação é relevante e pertinente, deve ser inserida no texto convencional, para considerar, de modo definitivo, a ampliação da definição de pessoa refugiada, abarcando as pessoas que tenham fugido dos seus

⁵⁸⁵ Como exemplo de estagnação no continente africano, cita-se Sudão do Sul na posição 191º, como último país em índice de desenvolvimento humano do mundo, segundo o relatório de desenvolvimento humano do PNUD. PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Desenvolvimento Humano: Relatório de 2021/2022: Tempos incertos, vidas instáveis: A construir o nosso futuro num mundo em transformação. **PNUD**, 2022.

⁵⁸⁶ JUBILUT, 2007a, p. 246.

países de origem por grave e generalizada violação de direitos humanos, materializadas por ameaças à vida, liberdade, segurança ou por outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Essa proteção surge de uma situação objetiva que poderá afetar qualquer pessoa, independentemente, de seus atributos individuais⁵⁸⁷. Essa condição dispensa a análise individual dos casos de pessoas provenientes de determinado país que esteja promovendo a referida violação, considerando-as também como refugiadas porque fogem de seus países de origem devido a sua vida, segurança ou liberdade terem sido ameaçadas por grave e generalizada violação de direitos humanos.

Assim, a definição de “grave” significa algo sério, penoso e perigoso; e a palavra “generalizada” quer dizer difundida, espalhada, que envolve muitas pessoas, coisas ou lugares.⁵⁸⁸

A partir da expressão “grave e generalizada violação de direitos humanos” infere-se uma situação geral, não direcionada à uma pessoa específica, cuja continuidade entre as ações é perceptível e possui conotação séria, relevante e perigosa, devendo esses atos serem moralmente repreensíveis⁵⁸⁹.

A Comissão de Direitos Humanos da ONU⁵⁹⁰ entende que, entre as graves e generalizadas violações se incluem o genocídio, escravidão e práticas similares, execuções sumárias ou arbitrárias, desaparecimentos, tortura, detenção arbitrárias e prolongadas.

Já a Corte Interamericana de Direitos Humanos⁵⁹¹ prefere estabelecer um rol exemplificativa das práticas em que as graves e generalizadas violações de direitos humanos consistem, chegando a um consenso de que seriam atos que ofendem “direitos inderrogáveis reconhecidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos”, tais como a guerra civil na Somália, em 1991, e o conflito na Síria, iniciado em 2011.

A inserção dessa hipótese seria nos seguintes moldes: “Será considerada pessoa refugiada aquela que, devido a grave e generalizada violação aos direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de origem em busca de refúgio em outro país”.

⁵⁸⁷ CARNEIRO, W. P. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados 20 anos depois. In: SILVA, C. A. (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: UFGD Editora, 2012, p. 13-32.

⁵⁸⁸ QUIROGA, 1988, p. 253.

⁵⁸⁹ SHELDON, D. **Remedies in International Human Rights Law**. Nova York: Oxford University Press, 2000. n.p.

⁵⁹⁰ CHERNICHENKO, 1993, p. 17.

⁵⁹¹ CIDH, 2001, p. 41.

Assim, infere-se que, ao ampliar o escopo da definição de pessoa refugiada, abre-se a possibilidade de o refúgio ser concedido baseado em um cenário de grave e generalizada violação de direitos humanos em determinado Estado.

Dessa forma, a definição estaria de acordo com os princípios do direito internacional dos direitos humanos, uma vez que possibilita a obtenção da condição de pessoa refugiada a um maior número de indivíduos e, conseqüentemente, um espectro mais amplo de proteção de direitos inerentes aquela categoria de vulneráveis, como ocorreria com a proteção por violência de gênero, abaixo explicada.

5.2.2 Violência de gênero

Além de consagrar a grave e generalizada violação de direitos humanos, como um dos motivos para a concessão do *status* de pessoa refugiada, pode-se ampliar ainda mais essas hipóteses de proteção para abranger a violência de gênero, aqui entendida como diferenciação e hierarquização entre os sexos, especialmente o feminino, e discriminações pela orientação sexual ou identidade de gênero do(a) solicitante.

Propõe-se aqui analisar a vulnerabilidade das mulheres e das pessoas cuja orientação sexual ou identidade de gênero desencadeie perseguição grave a ponto de cruzar as fronteiras de seu país de origem por temor fundado de perseguição baseado nesses motivos.

Do ponto de vista das ciências sociais, o gênero é o que diferencia as pessoas socialmente, considerando-se os padrões histórico-culturais atribuídos a homens e mulheres. Nessa perspectiva, o gênero pode ser construído e desconstruído, sendo entendido aqui como algo mutável e não limitado.

Os movimentos sociais, em nível global, que lutam pelos direitos das pessoas com orientação sexual desprestigiadas socialmente sofreram muitas transformações, desde a mudança da antiga sigla GLS, que significava gays, lésbicas e simpatizantes até a nova expressão LGBTQIAP+, que incluiu outras representações, a saber: lésbicas, gays, bissexuais, transexual/transgênero, *queer*, intersexo, assexual, pansexual e a sigla + abrigo todas as diversidades e orientações sexuais possíveis.⁵⁹²

⁵⁹² LIMA JÚNIOR, I. A. **Guia de inclusão das pessoas LGBTQUIA+**. Olinda: IFPE, 2020, p. 6.

Pode-se conceituar a orientação sexual como um componente da sexualidade humana, enquanto conjunto de comportamentos relacionados à atração sexual; se dirigida para pessoas do sexo oposto, trata-se de heterossexualidade; se inclinada para o mesmo sexo, designa-se essa orientação como homossexualidade; e, de bissexualidade, se o sexo do parceiro é indiferente.⁵⁹³

A identidade de gênero se relaciona com as pessoas trans, que não se identificam com o modelo binário atribuído aos gêneros masculino e feminino e consiste na experiência individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não, corresponder ao sexo biológico. É, portanto, a orientação sexual e a identidade de gênero aspectos do direito à liberdade afetiva e sexual.⁵⁹⁴

Observa-se que é necessário o respeito às diferenças e ao pluralismo de ideias para que se construa uma visão crítica que possibilite promover ações e espaços que minimizem desigualdades e violência, em especial em relação ao gênero, já que as mulheres e os integrantes da comunidade LGBTQIAP+ fazem parte de um grupo marginalizado, cuja vulnerabilidade deve ser protegida internacionalmente⁵⁹⁵.

As práticas discriminatórias motivadas pela orientação sexual e/ou identidade de gênero estão cada vez mais violentas, observadas em todos os espaços da sociedade e concretizadas por meio dos “crimes de ódio”, com assassinatos cruéis, torturas, agressões sexuais, castração e diversas outras condutas baseadas na condição pessoal da vítima.⁵⁹⁶

Importa destacar que atos homossexuais são ilícitos penais em 76 países, em África, Ásia, América Latina e Caribe e Oceania. Em Arábia Saudita, Irã, Mauritânia, Sudão e Iêmen, atos homossexuais são passíveis de pena de morte. A violência homofóbica e transfóbica tem sido registrada em todas as regiões do mundo e a obrigação de proteger à vida requer que o Estado atue em prevenção, punição e reparação, garantindo a proteção do direito à vida das pessoas sob sua jurisdição. Quaisquer falhas em executar seu papel representa uma violação de suas obrigações

⁵⁹³ BORRILLO, D. **Homofobia**: história e crítica de um preconceito. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 6.

⁵⁹⁴ CLAM – Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos. **Princípios de Yogyakarta**: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero, 2007, n.p.

⁵⁹⁵ Ibid.

⁵⁹⁶ VIANA, T. G. A inefetividade da Lei Caó: uma tragédia anunciada? In: CRUZ, A. G. (org.). **Direito criminal contemporâneo**. Brasília: Editora Kiron, 2012, p. 109.

perante a norma internacional⁵⁹⁷. No entanto, a oposição dos Estados teocráticos demonstra que ainda há muita dificuldade em se garantir os direitos humanos das pessoas LGBTQIAP+.

Citam-se, ainda, os Princípios de Yogyakarta, adotados em 2006, que foram convertidos em uma Declaração e trata sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero, representando a primeira tentativa de normatização internacional relacionada à proteção da liberdade em relação à orientação sexual e à identidade de gênero⁵⁹⁸.

Esse conjunto de princípios surgiu da evolução do direito internacional dos direitos humanos e da crescente preocupação que as perseguições baseadas em orientação sexual e identidade de gênero sofridas por indivíduos nessa condição, reconhecendo-se esses tipos de agressões como violações de direitos humanos.

Os Princípios de Yogyakarta tratam, dentre tantos outros, do direito à vida, da universalidade dos direitos humanos, do direito à liberdade, segurança, privacidade, não-discriminação. No que tange, especificamente, ao tema dessa pesquisa, o princípio 23 dispõe sobre o direito de buscar refúgio em outros países para escapar de perseguição relacionada à orientação sexual ou identidade de gênero.

Entre os princípios há, ainda, aquele que afirma que os Estados devem, dentre outras ações, rever, emendar e aprovar leis para assegurar que o temor fundado de perseguição por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero seja aceito para reconhecimento do *status* de pessoa refugiada. Isso ratifica, mais uma vez, a necessidade dessa hipótese de perseguição ser adotada dentro do sistema internacional de proteção à pessoa refugiada.

Portanto, os Princípios são uma manifestação sobre a necessidade de inclusão de toda a comunidade LGBTQIAP+ como sujeito elegível à proteção dos direitos humanos, demonstrando que deve haver um documento jurídico internacional que aborde esse tema. Na perspectiva dessa tese, o documento ideal para encampar essa demanda seria a Convenção de 1951.

⁵⁹⁷ ONU – Organizações das Nações Unidas. **Nascidos e livres e iguais**: orientação sexual e identidade de gênero no regime internacional de direitos humanos. Brasília: ONU, 2013, n.p.

⁵⁹⁸ SILVA, B. C. F.; WAKS, B. S.; ORTEGA, C. R. **Os Princípios de Yogyakarta e os direitos LGBT+**. Instituto Mattos Filho, 2021, p. 3.

Muito embora esse seja um documento bastante completo⁵⁹⁹, que aborda de forma específica os direitos LGBTQIAP+ e os relacionam com os direitos humanos, os Princípios de Yogyakarta não foram incorporados na normativa internacional, portanto, não são obrigatórios aos países membros da ONU, nem aos signatários de outros tratados, funcionando meramente como uma declaração de direitos não vinculante.

Ressalta-se que, em 2003, o Brasil e a África do Sul apresentaram na ONU uma Resolução Direitos Humanos, Orientação sexual e Identidade de Gênero, sendo aprovada pelo seu Conselho de Direitos Humanos da organização, mas retirada de pauta, em 2005, por pressão dos países islâmicos, do Vaticano e dos EUA.⁶⁰⁰

Somente em 2013, o empenho da ONU logrou êxito, quando da feitura do documento “Nascidos e Livres e Iguais: Orientação sexual e identidade de gênero no regime internacional de Direitos Humanos”, que estabeleceu que os Estados estão obrigados pelo DIDH a proteger indivíduos contra violência homofóbica e transfóbica; prevenir tortura e tratamento cruel, desumano e degradante de pessoas LGBT; descriminalizar a homossexualidade nos países que utilizam esse critério para aplicação penal; proibir discriminação baseada em orientação sexual ou identidade de gênero; e respeitar às liberdades de expressão, de associação e de reunião pacífica.⁶⁰¹

Realizar o cruzamento entre as questões de gênero e os deslocamentos humanos é um grande desafio. Adotar uma abordagem de gênero demonstra interesse pela igualdade e não discriminação. O gênero divide, classifica e hierarquiza a humanidade em partes desiguais e gera relações de poder complexas. Muito embora as mulheres constituam grande parte do total das pessoas refugiadas⁶⁰², o

⁵⁹⁹ Muito embora os Princípios de Yogyakarta não sejam obrigatórios, alguns países utilizaram esse documento como parâmetro para elaboração de legislação doméstica sobre o tema a exemplo da Holanda e Uruguai.

⁶⁰⁰ PAZELLO, M. Interesses comerciais, políticos e religiosos no caminho dos direitos humanos. **Observatório da cidadania**, p. 28-32, 2004.

⁶⁰¹ OEA – Organização dos Estados Americanos. La relatoría sobre los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) de la CIDH entra en funciones y la primera Relatora es formalmente designada. Washington: **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 2014.

⁶⁰² DAES, E. **International Migrant Stock**. 2020. Acesso em 24 de janeiro de 2023. Afirma-se, ainda, que as mulheres migrantes internacionais representavam 46,6% da população migrante internacional em 1960 e atingiram seu auge de 49,1% no ano 2000. Em 2020, houve um leve declínio para 48,1% o que corresponde ao número de 135 milhões.

gênero se desdobra em todas as formas e estágios do deslocamento, afetando homens e mulheres de forma diferente.

A perseguição baseada no gênero é qualquer ameaça à liberdade ou à vida, discriminação ou prisões compulsórias por motivos relacionados ao sexo da vítima ou sua orientação sexual. Nesse aspecto, os motivos podem ser a desigualdade de direitos, ou o fato de serem proibidas de exercê-los em razão de sua condição⁶⁰³.

Percebe-se, portanto, que contemplar os direitos das pessoas LGBTQIAP+ em documentos jurídicos internacionais, não é despropositado, uma vez que a conjuntura internacional se mostra favorável no sentido de efetivar maior proteção aos direitos humanos dessa população em face das violações relacionadas às liberdades sexuais.

Desde a DUDH, em 1948, o Direito Internacional consagra os Direitos Humanos como indivisíveis, interdependentes, e relacionados entre si, evidenciando que as pessoas LGBTQIAP+ não podem ter o exercício de seus direitos humanos negado ou restringido por sua orientação sexual, identidade ou expressão de gênero⁶⁰⁴.

Essa mudança de concepção sobre deslocamentos humanos e a integração das normas e práticas de gênero, na compreensão dos deslocamentos humanos são perspectivas recentes⁶⁰⁵ que levaram tempo para emergir como reação à invisibilidade das mulheres e da população homossexual na literatura científica sobre deslocados.

A narrativa androcêntrica que prevaleceu era sempre a do trabalhador do sexo masculino que cruzava fronteiras, por razões econômicas e de subsistência. A figura das mulheres, quando aparecia, estava em segundo plano, desempenhando os papéis de mães e esposas, que dependiam e seguiam o companheiro na aventura do deslocamento humano. Econômica e politicamente, elas pareciam insignificantes⁶⁰⁶.

Destaca-se que, a partir dos anos 1990, a participação das mulheres refugiadas e o interesse pelas suas trajetórias passou-se a encará-las como atores econômicos e sociais, e o gênero foi reconhecido como originário de padrões diversos de

⁶⁰³ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Diretrizes sobre proteção internacional nº. 01:** sobre perseguição baseada em gênero, no contexto do art.1 A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos refugiados. ACNUR, 2002b, n.p.

⁶⁰⁴ VIANA, T. G. Da (in)visibilidade à cidadania internacional: a longa caminhada das pessoas LGBTI nos sistemas global e interamericano de Direitos Humanos. **Revista Publius**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2014.

⁶⁰⁵ GRESEA – Groupe de Recherche pour une Strategie Economique Alternative. **Travailleuses sans-papiers dans la mondialisation**. 2019, p. 5-8.

⁶⁰⁶ A afirmação é tão verdadeira que a primeira avaliação global, fornecida pela Divisão de População das Nações Unidas, da proporção de mulheres migrantes somente compilou dados estatísticos a partir de 1998.

mobilidade, oportunidades e formas de discriminação nos países de partida e de acolhida⁶⁰⁷.

Surgia, assim, um novo fenômeno que consistia no crescimento das mulheres nos fluxos migratórios mundiais explicados por fatores diversos como políticas de imigração, direito ao assentamento permanente e ao reagrupamento familiar, práticas de recrutamento e a natureza do mercado de trabalho⁶⁰⁸.

Em Europa, América do Norte, América Latina e Caribe um aumento leve em favor das mulheres, desde 1990, foi observado. Isso quer dizer que houve um certo equilíbrio entre os gêneros, nesta base, o que impõe a necessidade de uma proteção maior e mais específica para essas pessoas. Já na Ásia Ocidental, os deslocamentos masculinos continuam sendo predominantes. No entanto, a falta de trabalhadoras domésticas e de cuidadoras levou a um aumento na procura por esses deslocados no Sudeste Asiático, entre os anos 1990 e 2000⁶⁰⁹.

Os deslocamentos femininos não são, portanto, uniformes, mas sim “complexos e dinâmicos” e se desdobram de forma “não linear”⁶¹⁰. As mudanças de ordem quantitativa têm sido observadas nos padrões de deslocamentos, mas as transformações qualitativas é que merecem uma análise, pois observa-se que as mulheres estão se deslocando mais sozinhas, passando a ocupar mais a posição de chefe no deslocamento familiar⁶¹¹.

As mulheres constituem hoje a maioria das pessoas refugiadas no mundo, designando, de forma genérica, esse fenômeno como “feminização” dos deslocamentos humanos⁶¹², diante do processo de emancipação feminista e mudanças axiológicas e ideológicas. O que mudou radicalmente não foi o número de mulheres deslocadas, mas a maneira de analisar sua realidade a partir da ótica do gênero e a “feminização” significa visibilidade da mulher que se desloca.

O interesse na perspectiva de gênero dos deslocamentos humanos tenta garantir o perfil feminino das pessoas refugiadas e afastar a abordagem “universal

⁶⁰⁷ PARREÑAS R. S. **Servants of globalization: Women, migration, and domestic work**. Stanford: Stanford University Press, 2001.

⁶⁰⁸ AVRIL, C.; CARTIER, M. Care, genre et migration: For a contextualized sociology of domestic workers in globalization. **Genèses**, v. 1, n. 114, 2019, p. 134-152.

⁶⁰⁹ OISHI, N. Gender and Migration in Asia. In: TITTENSOR, D.; MANSOURI, F. (orgs.). **The Politics of Women and Migration in the Global South**. London: Palgrave Pivot London, 2017, p. 27-48.

⁶¹⁰ CHRISTOU, A; KOFMAN, E. Gender and Migration: an introduction. In: CHRISTOU, A; KOFMAN, E. (orgs.). **Gender and Migration: IMISCOE Short reader**. Cham: Springer, 2022. p. 1-12.

⁶¹¹ GRESEA, 2019, p. 5.

⁶¹² MARINUCCI, R. Feminization of migration? **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)**, v. 15 n. 29, 2007, p. 5-22.

masculina” da mobilidade humana, em que as mulheres refugiadas até então só existiam enquanto companheiras, realizando, no máximo, uma atividade não remunerada e, portanto, não contabilizada.

Muitas questões e desafios têm marcado este processo de reflexão para, acima de tudo, apontar as transformações sociais em curso nas trajetórias de deslocamentos e identificar os efeitos das dinâmicas de mobilidade e de gênero na atualidade.

Uma das principais deficiências de uma abordagem dos deslocamentos humanos que seja cega ao gênero é a falta de proteção internacional específica para mulheres e população LGBTQIAP+ que podem estar fugindo de uma sociedade patriarcal que se tornou asfixiante e querendo escapar de um ambiente familiar e comunitário discriminatório e violento. Elas se deslocam temendo perseguição pelo simples fato de seu sexo ou orientação sexual.

Muitas mulheres também são forçadas a se deslocar para fugir de maridos abusivos e tradições patriarcais que limitam sua liberdade, ou mesmo partem por serem vítimas de discriminação de gênero e situações opressivas⁶¹³.

Essas pessoas não se enquadram na definição “clássica” de refugiado da Convenção de 1951 e, portanto, ficam à margem do sistema internacional de proteção, forçando-as a ingressar em redes de deslocamentos humanos muitas vezes ilegais. “Como resultado, a prostituição é percebida como uma forma de escravidão que se insere na condição de exploração nos extremos da violência patriarcal”⁶¹⁴.

O ACNUR, como forma de cumprir seu mandato, publicou, em 2002, as Diretrizes Sobre Proteção Internacional Nº. 1 sobre perseguição baseada em gênero⁶¹⁵ e inicia afirmando que a perseguição baseada no gênero se refere a uma série de solicitações diferentes nas quais o gênero é uma condição de análise e costumam envolver atos de violência sexual, violência doméstica e/ou familiar, mutilação genital feminina, planejamento familiar forçado, punição em razão de uma transgressão dos costumes sociais e discriminação contra homossexuais.

As diretrizes do ACNUR⁶¹⁶, no entanto, impõe que o solicitante de refúgio nessas condições demonstre que tem um fundado temor de perseguição por motivos

⁶¹³ MILLER, K. **State of the World Population 2006**: Towards Hope: Women and International Migration. USA: UNFPA, 2006, p. 17.

⁶¹⁴ LEROY, A. **Prostitution**: quand les pétitions de principe affectent les droits des migrantes. Avril, 2022, p. 6.

⁶¹⁵ ACNUR, 2002b, n.p.

⁶¹⁶ Ibid.

de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opinião política e pondera que a definição "clássica" de pessoa refugiada já abarca as perseguições baseadas em gênero.

Em solicitações como essas, no entanto, é difícil o solicitante demonstrar as formas pelas quais o Estado não o estar protegendo ou não assegura determinados direitos ou proteção contra graves abusos. Casos específicos de violência por orientação sexual do indivíduo, por exemplo, são quase impossíveis de se comprovar.

Em casos individuais, por exemplo, a mulher pode ser traficada para fins de prostituição ou exploração sexual, que é uma forma de violência de gênero, somente podendo se constituir como um fundamento para a solicitação de refúgio, se a solicitante comprovar que o Estado era incapaz ou não estava disposto a oferecer proteção contra essa violência. Isso gera um ônus, por vezes intransponível, que a mulher deve superar e que pode inviabilizar seu pedido de refúgio.

Desse modo, não é tão simples assim fazer a correspondência entre a violência de gênero e uma das hipóteses de concessão de refúgio da Convenção de 1951. A questão para o tomador da decisão de conceder ou não o status de pessoa refugiada é, justamente, decidir qual a razão que se aplica no caso de perseguição por violência de gênero e se há um nexo causal entre eles, ou seja, se a perseguição realmente está fundada a uma daquelas razões. Para o solicitante a questão será que, em se tratando de solicitação relacionada ao gênero, os meios de prova podem não estar disponíveis.

No caso de risco de perseguição por agente não estatal como marido, companheiro (a), o nexo causal fica ainda mais difícil de ser comprovado porque um agente não-estatal não tem qualquer relação com as causas da Convenção e o solicitante deverá comprovar que o Estado é incapaz ou não está disposto a oferecer proteção.

Aumentar o rol de motivos gera mais cobertura e facilidade para que o solicitante relacione a perseguição com uma ou mais causas elencadas na atualização da Convenção de 1951, pretende ser uma solução mais eficaz.

A principal razão porque nenhuma dessas propostas de sistema global para os fenômenos de mobilidade humana obtiveram êxito é que os deslocamentos são multifacetados⁶¹⁷. Um dos desafios é, justamente, a dificuldade de articular a *agency*,

⁶¹⁷ CASTLES, S; MILLER, M. J. **The Age of Migration**: International Population Movements in the Modern World. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2009, p. 11-20.

isto é, a capacidade de agir dos indivíduos, entendidas como dispositivos que influenciam, restringem ou limitam as escolhas e oportunidades individuais⁶¹⁸.

Observa-se que a grande parte das mulheres e da população LGBTQIAP+ enfrentam os preconceitos e as discriminações envolvendo questões de gênero e em razão do temor dessa violência se exigem respostas urgentes do sistema internacional de proteção. O aumento do número desses deslocados, que fogem e ultrapassam as fronteiras de seu país de origem, é um clamor por maior autonomia e libertação de realidades sufocantes.

Assim, diante do grande contingente de pessoas que se qualificariam como pessoas refugiadas, de acordo com a definição do regime, além do aumento de situações preocupantes do ponto de vista humanitário, causadas por conflitos violentos e desastres ambientais, a necessidade de revisão das instituições internacionais para pessoas refugiadas parece evidente e as mulheres, permanecendo globalmente limitadas por normas de gênero e estruturas patriarcais, que são resistentes às mudanças, são elegíveis a essa condição de proteção.

5.2.3 Desastres ambientais e mudanças climáticas

Na continuação do desenvolvimento dos dispositivos legais para a inserção nas hipóteses de refúgio dos deslocados ambientais, com base em desastres e modificações climáticas graves que impedem ou dificultam sobremaneira a vida das pessoas que enfrentam estes problemas.

Analisa-se aqui apenas o caso dos migrantes forçados a se deslocar em virtude dos efeitos ou ameaças climáticas que cruzam as fronteiras de seu Estado de origem de forma permanente e necessitam de proteção internacional, uma vez que existe a possibilidade desse deslocamento se concretizar no interior do próprio país, sendo responsabilidade dele oferecer proteção.

Vários autores utilizam denominações diferentes para se referir às pessoas que migram forçadamente por motivo de desastres ambientais ou mudanças climáticas incompatíveis com a manutenção da vida, tais como: “refugiados ambientais”,

⁶¹⁸ DE HAAS, H. A theory of migration: the aspirations-capabilities framework. **Comparative Migration Studies**, v. 9, n. 8, A8, 2021, p. 110.

“refugiados climáticos”, “migrantes ambientais”, “migrante ambientalmente forçado”, “deslocado ambiental”, “eco migrante”, dentre outros⁶¹⁹.

Para fins dessa tese, utiliza-se a terminologia “deslocados ambientais”, empregada pelo ACNUR, já que a agência não reconhece esses migrantes forçados como “refugiados convencionais” e os define como as pessoas que foram forçadas a deixar seu *habitat* de origem, permanentemente, em razão de ruptura ambiental que ameaçou sua existência ou afetou seriamente sua qualidade de vida.

El-Hinnawi já afirmava, em 1985, que a Convenção onusiana sobre refugiados foi formulada no contexto específico da Europa pós-guerra e a questão técnica sobre quem é ou quem não é um refugiado tem enorme significado para as próprias pessoas deslocadas, pois determina se haverá ou não a proteção.

E, Trindade⁶²⁰, em 1993, já alertava sobre o crescente número de “refugiados ambientais” no mundo, muito embora os governos ainda não reconhecessem a decadência ambiental como uma das causas de fluxo de pessoas.

A lacuna jurídica do sistema de proteção internacional desses deslocados não pode ser empecilho para se estabelecer uma base flexível e que tenha por objetivo a defesa dessa população de vulneráveis. O mecanismo que se pode utilizar para isso é a atualização da norma convencional que, aliada aos princípios da solidariedade e cooperação internacional, podem amparar essas pessoas na garantia dos seus direitos enquanto seres humanos.

Segundo Patarra⁶²¹ “[...] as novas modalidades migratórias demandam, no cenário da globalização, a necessidade de reavaliação dos paradigmas para o conhecimento e o entendimento das migrações internacionais no mundo”. A autora demonstra, assim, a imprescindibilidade de se superar obstáculos e buscar soluções para os deslocados, principalmente os que não podem retornar ao seu país de origem.

Os eventos naturais extremos, os desastres e a interferência do ser humano no meio ambiente influenciam diretamente no fenômeno migratório, mas a vulnerabilidade desses deslocados aumenta ainda mais em decorrência da situação socioeconômica e das políticas estatais restritivas a esse fluxo migratório.

⁶¹⁹ CLARO, 2012. A autora utiliza a expressão “Refugiados Ambientais”, cunhada na década de 1970 por Lester Brown e reproduzida no relatório do PNUMA, em 1985, de Essam El-Hinnawi. p. 57.

⁶²⁰ TRINDADE, A. A. C. **Direitos Humanos e Meio-ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 138.

⁶²¹ PATARRA, N. L. Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos avançados (USP)**, v. 20, n. 57, 2006, p. 7-24.

A ideia de vulnerabilidade parte da premissa de se averiguar a capacidade de enfrentamento dos efeitos da degradação ambiental, desastres naturais e impactos das mudanças climáticas na vida dessas pessoas.⁶²²

A OIM⁶²³ utiliza a expressão “migrantes ambientais” e assim os conceitua: “são pessoas ou grupo de pessoas que, por razões de mudanças repentina ou progressivas no meio ambiente que afetam suas vidas são obrigadas a deixar suas moradas habituais, ou escolhem a assim fazer [...]” e acrescenta que é necessário identificar o nexo causal entre os motivos ambientais surgidos e o deslocamento deles decorrente.

Os instrumentos jurídicos que existem são limitados para acomodar todos aqueles com necessidade de proteção e os deslocados ambientais, cada vez mais, podem fazer parte dessa parcela de vulneráveis integrantes do sistema de proteção internacional a depender dos impactos ambientais no local de residência habitual, da capacidade do Estado em lidar com os eventos climáticos extremos e as vulnerabilidades da população afetada. E, caso não forem tomadas medidas urgentes, muitas pessoas poderão tornar-se “refugiadas ambientais” em seus próprios países, aumentando as crises humanitárias.⁶²⁴

Para El-Hinnawi as definições de refugiados das Nações Unidas e da OUA “são, necessariamente, legalistas e devem evoluir, conseqüentemente, a estrutura que permite a comunidade internacional de lidar com pessoas deslocadas deve ser estendida para se adequar às novas demandas”⁶²⁵.

Pretende-se, nesse estudo, provocar mudanças no direito internacional, que “está constantemente sendo desafiado enquanto sistema legal”⁶²⁶, a atualizar suas demandas no sentido de se adequar a um grupo de indivíduos que não se poderia imaginar que precisariam de reconhecimento e proteção específicas⁶²⁷. Vale considerar que, por se tratar de uma possível atualização normativa, as fontes de pesquisa são limitadas

⁶²² FERNANDES, E. A. **Movimentos Desiguais**: reflexões sobre a proteção internacional das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. 2013. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

⁶²³ IOM – International Organization for Migration. **Migration and the environment**: Discussion note. 94th session. 2007, n. p.

⁶²⁴ MARTIN, S.; WEERASINGUE, S.; TAYLOR, A. **What is crisis migration?** Forced migration Review. Oxford: Refugee Studies Centre, 2014, p. 23.

⁶²⁵ EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees**. Nairobi: UNEP, 1985.

⁶²⁶ CHARLESWORTH, H. Law-making and sources. In: CRAWFORD, J.; KOSKENNIEMI, M. (eds.). **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

⁶²⁷ CLARO, 2015, p. 228.

Raiol⁶²⁸ entende que qualquer definição normativa de pessoa refugiada deve permanecer flexível para abarcar “novas situações, típicas da velocidade da vida pós-moderna”, permitindo novos encaixes de casos particulares ao sistema de proteção internacional.

Assim, a consagração dos fatos naturais, que provoquem mortes e destruição e repercutem de forma tão danosa que o indivíduo é forçado a deixar seu país, como motivo de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, é uma demonstração clara da vontade de assegurar proteção aos indivíduos em momento de crise ambiental.

Deixar esses vulneráveis protegidos apenas por normas, costumes e princípios do direito internacional dos direitos humanos é relegá-los a própria sorte, uma vez que a falta de reconhecimento como “pessoas refugiadas” impede que utilizem os mecanismos de proteção da Convenção de 1951.

Marks⁶²⁹ pontua a preocupação de que a discussão atual não é simplesmente a promoção organizada e a proteção dos direitos humanos, mas sim a implementação de abordagens mais específicas na formulação de políticas globais de proteção.

As normas de DIDH, as leis, princípios e costumes relativos à proteção da pessoa humana em tempos de paz e de guerra são aplicáveis a quaisquer vulneráveis que necessitem de proteção aos seus direitos como ser humano. São orientações gerais e utilizadas no mundo inteiro. Todavia, a criação de normas específicas de proteção às pessoas refugiadas se mostra indispensável porque abrange as necessidades particulares decorrentes da condição de deslocamento forçado que o indivíduo sofreu.

O deslocado ambiental não está contemplado na definição convencional de refúgio devido à dificuldade que seria estabelecer o “fundado temor de perseguição” que a norma internacional impõe, no caso de catástrofes ambientais e causas climáticas que ensejam o deslocamento.

O espectro de proteção das pessoas refugiadas convencionais ou estatutárias, segundo o mandato do ACNUR, elegíveis para proteção e assistência, possui uma característica essencial que justifica a aplicação do regime internacional de proteção

⁶²⁸ RAIOL, I. P. C. **Ultrapassando fronteiras**: a proteção jurídica dos refugiados ambientais. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

⁶²⁹ MARKS, S. Human Rights in disastrous times. In: CRAWFORD, J.; KOSKENNIEMI, M. (eds.). **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 312-313.

que é a violência ou o risco e ameaça dela⁶³⁰, aqueles que se deslocam por condições ambientais adversas e por questões ligadas ao gênero estão excluídos, uma vez que o rol atual é restrito e não é incomum os agentes de fronteira devolverem o deslocado para seu país de origem, alegando que ele não pode solicitar refúgio, podendo serem tratados até como migrantes econômicos.

Embora o ACNUR não reconheça os deslocados ambientais como pessoas refugiadas, ele fornece uma proteção temporária para as pessoas em situações de deslocamento por motivos climáticos e, assim, alguns poucos movimentos transfronteiriços são tratados no marco internacional das pessoas refugiadas atualmente existente, baseados na solidariedade internacional e compartilhamento das responsabilidades.⁶³¹

A Convenção Árabe sobre a regulação da condição de refugiado nos países árabes, de 1994, define refugiado no seu art. 1º de acordo com a Convenção de 1951 e acrescenta o “[...] devido à ocorrência de desastres naturais [...]”.

Indiretamente, o tema dos deslocados ambientais possui abrangência nos regimes internacionais que tratam sobre meio ambiente e mudanças climáticas. Todavia, somente contribuem para evitar ou adiar o deslocamento cujos motivos são as causas ambientais. Nenhum dispositivo faz a ligação direta entre a destruição do meio ambiente e o deslocamento causado, menos ainda alertam para a necessidade de proteção das pessoas que se deslocam para fugir destes problemas.

Verifica-se um tratamento diferente em cada instrumento normativo que trata sobre pessoas refugiadas. A Convenção Africana e a Declaração de Cartagena acrescentaram como motivo de refúgio a grave e generalizada violação aos direitos humanos, mas não fez qualquer menção às mudanças climáticas, já a Convenção Árabe amplia a possibilidade de concessão de refúgio devido aos desastres ambientais.

Desse modo, o que se propõe, nessa tese, é a unificação desses novos elementos motivadores de deslocamentos no texto da Convenção de 1951 no sentido de ampliar a visibilidade e tornar o tratamento da questão do refúgio uníssona em todo

⁶³⁰ GOODWIN-GILL, G. S; MCADAM, J. **The Refugee in International Law**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 49-50.

⁶³¹ UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the Convention relating to the Status of refugees and its 1967 Protocol**. Geneva: UNHCR, 2007, n. p.

o mundo, mesmo sabendo da dificuldade de se impor normas internacionais de caráter global em áreas que envolvem política internacional.

Um acordo internacional específico sobre cada novo motivo que ensejasse o refúgio seria o ideal na política internacional. No entanto, não se pode olvidar da grande resistência que a temática dos deslocamentos humanos enfrenta na seara internacional e que o debate sobre novos tipos de concessão de refúgio é objeto de discussões por parte dos Estados e demais atores internacionais, além das demoradas fases de negociação, conclusão, ratificação e entrada em vigor que acompanham a confecção de um tratado.⁶³²

Em 2009, por exemplo, houve a proposta de criação da Convenção para Pessoas Deslocadas pela Mudança do Clima, que não foi a frente, e, em 2010, o Projeto da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais que cria uma Agência Mundial para Deslocados Ambientais como agência especializada da ONU, supervisionando o cumprimento do Projeto de Convenção e as políticas internas e internacionais de assistência financeira e material aos deslocados advindos de mudanças climáticas, além do dever de cooperação entre ONU, Estados e outros organismos internacionais. No entanto, ela não reconhece, de forma específica, nem confere proteção aos deslocamentos provenientes de desastres ambientais.⁶³³

As propostas são interessantes na medida em que promovem discussões e debates políticos sobre a temática. No entanto, podem enfrentar resistências dos Estados, inclusive no que tange ao compartilhamento de responsabilidades financeiras, podendo já nascer sem maioria qualificada e, portanto, fadada ao insucesso na ordem jurídica internacional.

Devido a esses fatores e ao fato de haver oposição mundial em se construir formas alternativas de proteção aos “refugiados não convencionais”, esta tese advoga o entendimento de que haveria efetiva proteção dessas pessoas com instrumentos já existentes, no caso específicos das pessoas refugiadas, o Estatuto consagrado pela Convenção de 1951, plenamente em vigor, para pôr em prática uma governança global para os que mais precisam.

⁶³² CLARO, 2015, p. 228.

⁶³³ CIDCE – International Center for Comparative Environmental Law. **Artigo 23 do Projeto de Convenção**. France, 2020.

A proposta de atualização da norma já existente tem mais chances de se tornar, de fato, um meio viável para o reconhecimento e proteção dos vulneráveis perseguidos por motivos não constantes na Convenção de 1951. Ademais, a criação de uma nova estrutura para proteger as pessoas refugiadas não convencionais pode gerar, a curto prazo, uma resistência maior dos países em aceitar e acolher deslocados não reconhecidos como em situação peculiar de vulnerabilidade⁶³⁴.

Considerando as análises expostas, é possível definir diferentes possíveis núcleos de auxílio na proteção jurídica internacional desse grupo de pessoas não amparadas, ainda, pela norma onusiana:

- a) reconhecimento das mudanças sociais e globais ocorridas desde que o Estatuto dos Refugiados foi redigido e necessidade de atualização da Convenção de 1951 contemplando novas hipóteses para concessão de refúgio;
- b) relação entre os novos desafios enfrentados pelos vulneráveis e motivos de deslocamento;
- c) compreensão que o deslocamento e, principalmente, a questão dos deslocados é uma problemática global que precisa de solução, também global, por meio da cooperação internacional;
- d) entendimento que o papel desempenhado pelo ACNUR é de importância fundamental para a interlocução entre os atores; e, por fim,
- e) demonstração de que a temática dos deslocamentos permanece na agenda global e suas implicações têm reflexos no mundo inteiro, sendo mister promover estudos e interação sobre o tema periodicamente.

É necessário, no entanto, que os debates e as mudanças de posicionamentos não sejam retóricos e contribuam para garantir a proteção aos direitos humanos daqueles que podem ser considerada pessoa refugiada, pois, de fato, sofrem perseguição.

Assim, ultrapassada a fase de verificação da necessidade de atualização da norma com inserção de novos motivos que ensejam o refúgio, infere-se que a via do protocolo adicional à Convenção é a mais juridicamente vinculante das normas para obter uma proteção mais efetiva.

⁶³⁴ CLARO, 2015, p. 228.

Os desafios para o reconhecimento e para a garantia de proteção continuam sendo necessários, contudo, ampliar o número de ratificações⁶³⁵, para asseverar que os direitos dessas “novas pessoas refugiadas” sejam respeitados em sua totalidade. Além disso, deve-se internalizar o texto no ordenamento jurídico doméstico dos Estados e assegurar mecanismos de *accountability* dos países que porventura descumpram essas normas.

Resta, porém, observar a necessidade de(o): compromisso entre atores estatais e não estatais de praticarem a proteção baseada em princípios, normas e costumes que priorizem os direitos humanos; flexibilização do mandato do ACNUR na proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade que ensejem a concessão de refúgio e mudança de postura política, para além da retórica, dos atores internacionais para as novas demandas sociais que ensejam o refúgio.

Compreender como essa via de proteção, que inclui as novas hipóteses de refúgio, serão postas em prática e quais os reflexos dessas ações para a garantia dos direitos humanos dessas novas categorias de pessoas refugiadas no mundo, refletem a consciência de valores comuns da humanidade e responsabilidades fundamentais para lidar com os desafios de hoje e de amanhã⁶³⁶. Somente por meio do processo contínuo de governança global os interesses conflituosos ou divergentes podem ser ajustados e ações em cooperação podem ser efetivadas.

Enfrentar esses desafios de como desenvolver uma visão coerente, mas realista, também envolve a construção de capacidade analítica e de liderança dentro de Estados, organizações internacionais, fundações, ONGs e Universidades.

⁶³⁵ RAMOS, A. C. **Processo Internacional de Direitos Humanos**: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁶³⁶ BOLEWSKI, W. **Diplomacy and International Law in Globalized Relations**. Berlin: Springer, 2007.

6 CONCLUSÃO

O ser humano está no centro do processo de mobilidade humana e duplamente exposto, seja em razão da destruição de seu país de origem ou do qual depende, seja pela violação constante de seus direitos como pessoa humana. A condição de pessoa refugiada é uma forma de proteção que deve ser concedida a esses indivíduos que, por sua vulnerabilidade, em muitos casos, a proteção internacional se constitui como a sua única esperança.

O sistema internacional de proteção às pessoas refugiadas é baseado na Convenção da ONU de 1951 e consiste no conjunto de normas que salvaguardam os direitos humanos das pessoas refugiadas, que enfrenta novos e antigos desafios, desde a época em que foi instituído, em paralelo com as questões que irrompem na atualidade.

O que se observa é que, sem esquecer das questões políticas que envolvem a concessão ou não do refúgio, a escassez de comida, as perseguições políticas e religiosas, a inflação e as crises climáticas estão aumentando a vulnerabilidade das pessoas e exigindo uma resposta humanitária global rápida e eficiente.

As pessoas refugiadas, segundo a definição “clássica” da Convenção de 1951, são aqueles indivíduos que se encontram fora de seu país de origem ou de residência habitual, por motivos de perseguição, ou temor de perseguição, em razão de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas. Portanto, somente poderá ser concedida a condição jurídica de pessoa refugiada para aquelas que se adequam a essas cinco hipóteses de perseguição.

Ressalta-se que, nos sistemas regionais africano e americano, as agressões externas e grave e generalizada violação aos direitos humanos foram acrescentadas como razões para o refúgio, mas somente utilizadas naquelas regiões do mundo, não podendo, por exemplo, um Estado do mundo ser penalizado porque não utilizou essa regra regional de proteção.

Partiu-se do pressuposto de que não há como se falar em proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas utilizando-se um diploma normativo da década de 50, já que a gênese da política contemporânea de proteção internacional aos direitos humanos ocorreu apenas no período pós Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria (1947).

Desse modo, a definição do termo “pessoa refugiada” concebido em outro momento histórico e político, encontra-se desatualizada, tendo em vista os novos e complexos desafios a serem enfrentados no cenário global.

É importante entender que a situação das pessoas refugiadas não é uma questão temporária, nem resultante unicamente de crises humanitárias, como se acreditava no passado. O aumento de fluxos migratórios, em nível internacional, é uma tendência que tem posto a questão dos deslocamentos na pauta política, em muitos países do mundo, e que a globalização da violência coloca em xeque o sistema internacional de proteção, sendo necessária sua atualização.

Assim, a tese investigou os pressupostos normativos da Convenção da ONU de 1951 para a concessão do *status* de pessoa refugiada, analisando a possibilidade de ampliação da proteção para inserir novas situações enfrentadas por esses indivíduos na contemporaneidade.

No decorrer da pesquisa desafios foram enfrentados. Houve dificuldade no sentido de delimitar e sistematizar quais os motivos de perseguição seriam estudados para uma possível atualização da norma de 1951. A falta de material atualizado com informações mais precisas sobre a temática em questão. Além disso, o fato de não haver uma compilação de dados sobre deslocamentos humanos forçados e/ou voluntários que sirvam de base específica para o estudo das questões que envolvem as pessoas refugiadas. Muitos artigos e estudos voltados para mobilidade humana em geral, mas poucos especificando deslocamentos forçados e a utilização da norma onusiana como forma de proteção.

Apesar dos percalços, o problema de pesquisa que indagava sobre se as hipóteses de concessão existentes na Convenção de 1951 seriam suficientes para proteger as pessoas que sofrem perseguição na atualidade foi respondido de forma negativa, sendo demonstrado a necessidade de uma atualização da norma onusiana para abarcar as novas demandas sociais.

Desse modo, a pesquisa confirmou a hipótese da necessidade de atualização da Convenção para ampliar às novas realidade as hipóteses de concessão de refúgio. Embora ainda afastados das razões de concessão de refúgio, tradicionalmente elencadas, os desastres ambientais, a violência de gênero e a grave e generalizada violação de direitos humanos foram as situações indicadas como sugestões de atualização, evidenciando a relevância e urgência de proteção do sistema internacional também para esses vulneráveis.

Essas hipóteses contemporâneas de perseguição já existiam no mundo, no entanto, não eram vistas como passíveis de proteção por uma norma internacional que resguarda os direitos humanos de pessoas refugiadas.

As pessoas que se deslocam devido a algum desses “novos” motivos elencados não devem ser tratadas como qualquer outro migrante, já que não podem, ou temem, retornar ao país de origem, e a tentativa de alargamento dos motivos de concessão é de resguardar os direitos humanos dos quais são titulares.

Desse modo, esses indivíduos nem são migrantes “normais”, nem são consideradas pessoas refugiadas, uma vez que não se enquadram nas hipóteses limitadoras de concessão de refúgio da Convenção de 1951, mas são vulneráveis que não dispõem da proteção de seus Estados e necessitam de auxílio internacional. Foi vislumbrando essa lacuna de proteção que esta pesquisa se desenvolveu.

O regime internacional de proteção à pessoa refugiada surgiu, em 1951, com a promulgação da Convenção da ONU e, em 1967, houve a confecção do Protocolo Adicional. Desde então, a sociedade vem se transformando de forma bastante rápida em detrimento das poucas modificações desse sistema e, como consequência, há falhas de proteção.

Este estudo pretendeu demonstrar que a atualização da Convenção de 1951 é uma das soluções teóricas possíveis para ampliar o espectro de proteção internacional da pessoa refugiada. Sugere-se, portanto, a inclusão, dentre os motivos de perseguição, das situações envolvendo desastres ambientais, violência de gênero e a grave e generalizada violação de direitos humanos a esse sistema internacional.

Deixar esses vulneráveis protegidos apenas por norma de alcance regional, costumes e princípios do direito internacional dos direitos humanos é relegá-los a própria sorte, uma vez que a falta de reconhecimento como “pessoas refugiadas” impede que utilizem os mecanismos de proteção da Convenção de 1951, globalmente aceitos.

É imprescindível o fortalecimento de um sistema internacional de proteção às pessoas refugiadas adaptado a realidade social e contando com o auxílio de um ACNUR cada vez mais atuante e diligente.

Inicialmente, a pesquisa trataria apenas da possibilidade de inclusão como pessoa refugiada daqueles que se deslocam devido aos desastres ambientais. Todavia, ao longo dos estudos e levantamento bibliográfico, muitas outras informações revelaram a necessidade de incluir os indivíduos que são perseguidos,

ou temem perseguição, pela grave e generalizada violação de direitos humanos e pela violência de gênero, tendo em vista a vulnerabilidade dessas pessoas e fragilidade do sistema em protegê-las.

Ultrapassada essa fase e indicadas as três situações a serem analisadas como proposta de ampliação das hipóteses de refúgio, esta autora se deparou com a falta de pesquisas específicas sobre a temática que facilitassem sua análise.

Superados os obstáculos iniciais, para alcançar os objetivos específicos propostos e confirmar a tese da necessidade de atualização da Convenção de 1951 para atender às novas demandas sociais, este trabalho foi didaticamente dividido em quatro capítulos que desenvolveram aqueles objetivos.

O estudo da evolução histórico-jurídica da proteção às pessoas refugiadas no mundo e a descrição dos acontecimentos históricos, que construíram a definição de pessoa refugiada, auxiliou a análise da mobilidade humana, dentro do espectro da governança global migratória, fundamentada nos argumentos de Betts⁶³⁷ que dispõe que a governança é o processo de tomada de decisão em que os interesses do agente são desenvolvidos para alcançar um objetivo político concreto, equiparando-se à construção de política pública.

Portanto, é por meio dessas decisões políticas que as normas de proteção podem ou não serem criadas/atualizadas, entendendo que os deslocamentos humanos não podem ser interrompidos, nem cessados, mas os processos podem ser melhor gerenciados.

No intuito de aprofundar o estudo sobre os sistemas de proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada, analisou-se todo o aparato normativo dos sistemas regionais de proteção que utilizam a Convenção de 1951 como parâmetro. Os sistemas africano e americano foram os primeiros a ampliar a definição de pessoa refugiada para abarcar novos motivos para concessão de refúgio. Neles o indivíduo que é perseguido, ou possui o temor de perseguição, por motivo de conflitos armados e grave e generalizada violação de direitos humanos é considerado pessoa refugiada. No entanto, essa ampliação se restringiu a normativos sem efeito vinculante, como é o caso da Declaração de Cartagena, e, no continente africano, embora a norma ampliativa seja da década de 70, essa modificação ainda não foi implementada.

⁶³⁷ BETTS, 2010a, p. 211.

Os sistemas utilizados na África, na União Europeia e na América Latina foram avaliados em perspectivas comparadas e têm seu âmbito de atuação territorial específico, não havendo uma vinculação global em termos de proteção às pessoas refugiadas.

A Convenção de 1951 fornece um parâmetro universal para o tratamento das pessoas refugiadas e, ao seu lado, instrumentos de proteção regionais têm sido desenvolvidos para atender às especificidades e aos desafios particulares de cada região. No entanto, são normas esparsas e não tratam o tema de maneira uníssona com projeção internacional.

Diante desses fatos, derrubou-se o argumento de que a hipótese de grave e generalizada violação aos direitos humanos já estaria prevista em sistemas regionais porque até hoje essa ampliação não foi totalmente absorvida, nem mesmo dentre os países que compõem aquelas regiões. A alternativa mais prudente é incluir essa hipótese no instrumento normativo de 1951 cuja abrangência e alcance são globais.

Sem olvidar da importância dos sistemas regionais de proteção, portanto, esta tese defende que o aparato regional gozaria de maior segurança jurídica, caso o sistema global de proteção lhe desse mais subterfúgios que justificassem a proteção, por meio da ampliação das hipóteses em que o refúgio poderá ser reconhecido.

No desenvolvimento da pesquisa, verificou-se as funções desempenhadas pelo ACNUR e suas atividades na proteção aos direitos humanos da pessoa refugiada. A atuação desse órgão, como mediador e incentivador da cooperação internacional que é uma ferramenta para desenvolver ações coordenadas entre os diversos atores globais. O ACNUR tem participação fundamental na esperada reformulação do sistema e na responsabilidade de rever seu desenho institucional, no sentido de transformar o mandato para o qual foi designado, atuando de forma mais efetiva, superando as dificuldades políticas e construindo o diálogo, entre os Estados, para alcançar o propósito humanitário de para o qual foi criado.

No caso do refúgio, depreende-se a necessidade de formação de um espaço mundial igualitário constituído por diferentes Estados, interligados pelo anseio de unificar as políticas de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas e suas práticas, tanto na origem, quanto no lugar onde essas pessoas se instalam. Essa intermediação de atores buscando a cooperação internacional nessa área é também um papel desempenhado no mandato ACNUR, mas os desafios são imensos.

O texto da Convenção onusiana de 1951 foi esmiuçado, analisando-se cada expressão contida na norma, com o intuito de entender os motivos de perseguição que ensejam a concessão do *status* de pessoa refugiada para em seguida, descrever os motivos de perseguição, ou temor de perseguição, que se sugere constar na norma.

Assim para resolver a lacuna de proteção vislumbrada nos novos desafios sociais, incluíram-se os deslocados ambientais, as vítimas de violência de gênero e da grave e generalizada violação aos direitos humanos. Apela-se para a inserção dessas três novas hipóteses de concessão de refúgio, tornando a definição mais ampla para abarcar esses vulneráveis, com a intenção de fomentar a cooperação internacional entre os Estados, para que a proteção da pessoa refugiada se dê de forma unificada globalmente.

Com a conclusão do trabalho, mesmo considerado apenas como uma sugestão teórica para a problemática, espera-se que os resultados obtidos conduzam a mais diálogos e estudos aprofundados sobre a temática. As pesquisas de cunho quantitativos seriam uma excelente oportunidade para se agregar valor a este trabalho teórico, uma vez que uma das principais dificuldades está na compilação de dados empíricos e números mais precisos sobre concessão de refúgio e quais suas principais hipóteses utilizadas.

O intuito dessa pesquisa é gerar engajamento da sociedade civil e autoridades governamentais, despertando a conscientização de que um sistema internacional de proteção, mais atual e moderno, pode regular os deslocamentos humanos de forma mais segura e garantir os direitos humanos dos mais vulneráveis. A atualização na Convenção de 1951 refletirá as demandas sociais, políticas e econômicas que envolvem o tema da mobilidade humana forçada garantindo soluções aos novos desafios impostos pela contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. África. **ACNUR Brasil**, 2016a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/onde-estamos/africa/#:~:text=Cerca%20de%205%2C6%20milh%C3%B5es,residem%20em%20pa%C3%ADses%20da%20regi%C3%A3o>. Acesso em: 2 fev. 2021.
- _____. **Diálogo do Alto Comissariado sobre os desafios de proteção 2010:** Lacunas de proteção e respostas. 2010. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Dialogo_do_Alto_Comissario_2010_-_Lacunas_de_Protecao_e_Respostas_-_Documento_Principal.pdf
- _____. A insurgência do Boko Haram já deslocou mais de 2,4 milhões de pessoas na bacia do Lago Chade. **ONU News Perspectiva Global Reportagens Humanas**, 2020a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/nigeria/>. Acesso em: 2 jun. 2021.
- _____. Ajuda humanitária chega aos refugiados em Tigray, após semanas de acesso interrompido. **ONU News Perspectiva Global Reportagens Humanas**, 2022a. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1777312>. Acesso em: 15 set. 2022.
- _____. **A situação dos refugiados no mundo:** 50 anos de ação humanitária. New York: Oxford University Press, 2000. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/prelims.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.
- _____. **Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas.** Brasília: ACNUR Brasil, 2016b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.
- _____. Convenção de 1951. **ACNUR Brasil**, 2005a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas,ap%C3%B3s%20a%20Segunda%20Guerra%20Mundial>. Acesso em: 25 out. 2013.
- _____. Convenção de 1951 sobre refugiados: 70 anos de proteção que salvam vidas de pessoas forçadas a se deslocar. **ACNUR Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/07/28/convencao-de-1951-sobre-refugiados-70-anos-de-protecao-que-savam-vidas-de-pessoas-forçadas-a-se-deslocar/>. Acesso em: 25 out. 2022.
- _____. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. *In*: ACNUR (ed.). **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado**. Lisboa: ACNUR, 1996. p. 60-61.
- _____. **Convention Plus**. 2007. Disponível em: <https://www.unhcr.org/convention-plus>. Acesso em: 26 maio 2023.

_____. **Declaração de Cartagena de 1984.** [Brasília]: ACNUR, 2005b. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. **Declaração e plano de ação do Brasil.** [Brasília]: ACNURBR, 2014a.

Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2019.

_____. **Declaração e plano de ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina.** ACNUR, 2004. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

_____. Deslocamento global atinge novo recorde e reforça tendência de crescimento da última década. **ACNUR Brasil**, 2022d. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/2022/06/15/acnur-deslocamento-global-atinge-novo-recorde-e-reforca-tendencia-de-crescimento-da-ultima-decada/>. Acesso em: 3 dez. 2022.

_____. **Diretrizes sobre proteção internacional nº. 01:** sobre perseguição baseada em gênero, no contexto do art.1 A(2) da Convenção de 1951 e/ou

Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos refugiados. ACNUR, 2002b. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9738.pdf?view=1>. Acesso em: 26 maio 2023.

_____. **Diretrizes sobre proteção internacional nº 08.** ACNUR, 2009. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9747.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2021.

_____. **Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.**

ACNUR, 1950. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR. Acesso em: 26 out. 2022.

_____. Global trends: forced displacement in 2019. **Flagship Reports**, 2020b.

Disponível em: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/globaltrends2019/>. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. Global trends: forced displacement in 2021. **Flagship Reports**, 2022b.

Disponível em: <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>. Acesso em: 01 jul. 2022.

_____. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado:** de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados. Brasília: ACNUR Brasil, 1979. Disponível em:

https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_de

termina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf.
Acesso em: 24 out. 2022.

_____. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado.** Genebra: ACNUR, 2011.

_____. Mid-year trends. **UNHCR**, 2015. Disponível em:
<http://WWW.unhcr.org/56701b969.html>. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. **Novas questões na pesquisa de refugiados:** a responsabilidade de supervisão do ACNUR. Documento de Trabalho Nº 67. [Brasília]: ACNUR, 2002a.

_____. Número de pessoas forçadas a se deslocar ultrapassa 100 milhões pela primeira vez. **ACNUR Brasil**, 2022c. Disponível em:
<https://www.acnur.org/portugues/2022/05/20/acnur-numero-de-pessoas-forçadas-a-se-deslocar-ultrapassa-100-milhoes-pela-primeira-vez/>. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo.** Brasília: ACNUR, 2018a. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. **Relatório anual.** [Brasília]: ACNUR, 2020c. Disponível em:
<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/09/WEB-COMPACTO-Relatorio-ACNUR-2020.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Relatório de impacto.** [Brasília]: ACNUR, 2017. Disponível em:
https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/07/RelatorioDeImpacto_2017.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. Relatório tendências globais. **ACNUR**, 2014b. Disponível em:
www.unhcr.org/2014trends. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. Rumo a um pacto global sobre refugiados: fórum global sobre refugiados. **ACNUR Brasil**, 2018b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 24 out. 2022.

ALMEIDA, G. A. **Não violência:** princípio do direito internacional dos direitos humanos. 2000. 257 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

ALMEIDA, G. A.; SEVERO, T. L. M. Repatriação voluntária. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil:** comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 365.

ALMEIDA, G. A.; RACHMAN, N. Pessoa em situação de refúgio e a concepção política de direitos humanos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados:** (1951-2021) perspectivas de futuro. Brasília: ACNUR Brasil, 2021. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/12/70-anos-projeto-WEB.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

ANDRADE, J. H. F. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas**: sua gênese no período pós-guerra (1946-1952). 2006. 327 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3726>. Acesso em: 25 out. 2022.

_____. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. (coords.). **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Direito Internacional dos Refugiados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. 10. ed. São Paulo: Editora Forense-Universitária, 2007.

_____. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASTORGA, C. R. A.; FACIO, M. A. L. ¿Qué son y para que sirenas políticas públicas? **Construiciones a las Ciencias Sociales**. 2009. Disponível em: www.eumed.net/rev/ccss/05/aalf/htm. Acesso em: 3 fev. 2021.

AURELIANO, P. G. A. O pacto de San Jose da Costa Rica e o regime de concessão de refúgio na América Latina. **JUS.com.br**, 09 setembro 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/52003/o-pacto-de-san-jose-da-costa-rica-e-o-regime-de-concessao-de-refugio-na-america-latina>. Acesso em: 30 jan. 2019.

AVRIL, C.; CARTIER, M. Care, genre et migration: For a contextualized sociology of domestic workers in globalization. **Genèses**, v. 1, n. 114, p. 134-152, 2019. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-geneses-2019-1-page-134.htm>. Acesso em: 26 maio 2023.

BADIE, B. *et al.* **Pour un autre regard sur les migrations**: construire une gouvernance mondiale. Paris: Découverte, 2008.

BAENINGER, R.; VEDOVATO, L. R. Os fluxos de migração refugiada no século XXI: Desafios demográficos e jurídicos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**: (1951-2021) perspectivas de futuro. 1. ed. Brasília: ACNUR, 2021.

BALERA, W. (org.). **Direito internacional dos refugiados nos 25 anos da declaração de Cartagena**. São Paulo: Plêiade, 2009.

BARICHELO, S. E. **Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt**. 2009. 127 p. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/9726>. Acesso em: 26 maio 2023.

BARICHELO, S. E.; ARAÚJO, L. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito da UNISC**, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507>. Acesso em: 27 out. 2022.

BARNETT, L. Global governance and the evolution of the international refugee regime. **International Journal of Refugee Law**, v. 14, n. 2, p. 238-262, 2002. Disponível em: https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/14/2_and_3/238/1604140. Acesso em: 24 out. 2022.

BARNETT, M. UNHCR and the ethics of repatriation. **Forced Migration Review**, v. 10, n. 2, p. 31-34, 2001. Disponível em: <https://www.fmreview.org/unhcr-convention-50/barnett>. Acesso em: 24 out. 2022.

BARRETO, L. P. T. F. Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio. **Instituto Migrações e Direitos Humanos**, 2006. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/#:~:text=Uma%20diferen%C3%A7a%20pr%C3%A1tica%20que%20se,persegui%C3%A7%C3%A3o%20tem%20aspecto%20mais%20generalizado>. Acesso em: 03 jan. 2021.

_____. **O refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto na América**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BESSA, T. From political instrument to protection tool? resettlement of refugees and north-south relations. **Refugee**, v. 26, n. 1, p. 91, 2009. Disponível em: <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/30610>. Acesso em: 28 out. 2022.

BETTS, A. **Forced migration and global politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009a.

_____. Introduction: Global Migration Governance. In: BETTS, A. (ed.). **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

_____. **Migration governance: alternative futures**. Geneva: OIM, 2010a.

Disponível em:

https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2010_migration_governance_alternative_futures.pdf. Acesso em: 3 jan. 2023.

_____. **Protection by persuasion: international cooperation in the refugee regime**. New York: Cornell University Press, 2009b.

_____. **Survival migration: failed governance and the crisis of displacement.** Ithaca: Cornell University Press, 2013.

_____. The global governance of migration: the role of trans-regionalism. *In*: KUNZ, R.; LAVENEX, S.; PANIZZON, M. (Orgs.) **Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership.** Lucerne, 2009c.

_____. The refugee regime complex. **Refugee Survey Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 12-37, 2010b. Disponível em: <https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/29/1/12/1545224>. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. Towards a Soft Law Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants. **International Journal of Refugee Law**, v. 22, n. 2, p. 209-236, 2010c. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article/22/2/209/1573344>. Acesso em: 26 maio 2023.

BETTS, A. *et al.* Biogeophysical effects of land use on climate: model simulations of radiative forcing and large-scale temperature change. **Agricultural and Forest Meteorology**, v. 142, n. 2-4, p. 216-233, 2007. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0168192306002887>. Acesso em: 26 maio 2023.

BETTS, A.; KAYTAZ, E. **National and International Responses to the Zimbabwean Exodus: Implications for the Refugee Protection Regime.** UNHCR, Working Paper No. 175, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Kalypso-Nicolaidis/publication/255585153_The_Trade-Migration_Linkage_GATS_Mode_IV/links/540ecd920cf2df04e7575574/The-Trade-Migration-Linkage-GATS-Mode-IV.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

BETTS, A.; NICOLAIDIS, K. The trade-migration linkage: GATS Mode 4. *In*: GLOBAL TRADE ETHICS CONFERENCE, 2008, Princeton. **Memorando** [...]. Princeton: Princeton University, 2008.

BÍBLIA. **Bíblia Sagrada.** Livro do Êxodo: 3; 1.20. Tradução de João Ferreira de Almeida. Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 1969.

BOANO, C. **Environmentally displaced people: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration.** Refugee Study Centre (RSC) Forced Migration Policy Briefing No. 1. Oxford: University of Oxford, 2008.

BODIN, J. **Methodus ad Facilen Historiarum Cognitionem.** Amsterdam: Scientia Verlag Aalen. 1967.

BOLEWSKI, W. **Diplomacy and International Law in Globalized Relations.** Berlin: Springer, 2007.

BORRILLO, D. **Homofobia: história e crítica de um preconceito.** Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Planalto, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 25 out. 2022.

_____. **Lei nº 9.474, de 22 julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 3 jan. 2019.

BWAKIRA, N. From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World. **International Migration Review**, v. 35, n. 1, p. 278-283, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00014.x>. Acesso em: 26 maio 2023.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1996.

CARLET, F.; MILESI, R. Refugiados e políticas. *In*: RODRIGUES, V. (org.) **Direitos humanos e refugiados**. Espírito Santo: Nuare. Centro Universitário Filha Velha, 2006.

CARNEIRO, W. O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1(1) da Lei 9.474/97. *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

CARNEIRO, W. P. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados 20 anos depois. *In*: SILVA, C. A. (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: UFGD Editora, 2012.

CASTLES, S. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios**: dos trabalhadores convidados às migrações globais. Lisboa: Fim de Século, 2005.

_____. The International politics of forced migration. **Development**, v. 46, p. 11-20, 2003. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1177/10116370030463003>. Acesso em: 25 out. 2022.

CASTLES, S.; MILLER, M. J. **The Age of Migration**: International Population Movements in the Modern World. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2009

CASTLES, S.; VAN HEAR, N. Root causes. *In*: BETTS, A. (ed.). **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMIGRA 2022**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/RELAT%

C3%93RIO_ANUAL/Relat%C3%B3rio_Anual_2022_-_Vers%C3%A3o_completa_01.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

CHARLESWORTH, H. Law-making and sources. *In*: CRAWFORD, J.; KOSKENNIEMI, M. (eds.). **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

CHERNICHENKO, S. V. **Definition of gross and large-scale violations of human rights as an international crime**. Geneva: United Nations, 1993. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/169733>. Acesso em: 25 out. 2022.

CHIMNI, B. S. **International refugee law: a reader**. London: Sage Publications; New Delhi: Thousand Oaks, 2000.

_____. Refugee and forced migrants at the cross roads. *In*: 11th BI-ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF FORCED MIGRATION, 2008, Cairo. **Palestra**. Cairo: Mimeografado, 2008.

CHOLEWÍNSKI, R.; PERRUCHOUD, R.; MACDONALD, E. **International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges**. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2007.

CHRISTOU, A; KOFMAN, E. Gender and Migration: an introduction. *In*: CHRISTOU, A; KOFMAN, E. (orgs.). **Gender and Migration: IMISCOE Short reader**. Cham: Springer, 2022.

CIDCE – International Center for Comparative Environmental Law. Artigo 23 do Projeto de Convenção. France, 2020.

CIERCO, T. **A Instituição de Asilo na União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2010.

CLAM – Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos. **Princípios de Yogyakarta**: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. 2007. Disponível em: <http://www.clam.org.br/pdf/Yogyakarta.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CLARO, C. A. B. **A proteção dos refugiados ambientais no direito internacional**. 2015. 328 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/publico/Tese_Carolina_de_Abreu_Batista_Claro.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. A proteção jurídica dos “refugiados ambientais” nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 28, n. 58, p. 221-240, 2019. Disponível em: scielo.br/j/remhu/a/fggZzvX45NgzBhQQYLbdTrP/?lang=pt. Acesso em: 28 out. 2022.

_____. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI**. n. 26, p. 41 – 53, 2020. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf. Acesso em: 24 abr. 2022.

_____. **Refugiados ambientais**: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global. 2012. 114 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11970/1/2012_CarolinadeAbreuBatistaClaro.pdf. Acesso em: 27 out. 2022.

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. **Contribuições humanitárias do Brasil**. Brasília: CONARE, 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3542:siria-contribuicoes-humanitarias-do-brasil&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280. Acesso em: 25 out. 2022.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 4 jan. 2021.

CONLEY, M. The institutional framework of refugee law and political forces. *In*: MAHONEY, K; MAHONEY, P. (eds.). **Human rights in the twenty-first century: a global challenge**. Boston: Dordrecht, 1993.

CONRADO, R. Como o conceito de refugiado evoluiu ao longo da história. **Migramundo**, 20 junho 2021. Disponível em: <https://migramundo.com/como-o-conceito-de-refugiado-evoluiu-ao-longo-da-historia/#:~:text=A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20hist%C3%B3rica%20do%20conceito,%C3%A0%20mobilidade%20e%20%C3%A0%20autopreserva%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CONSELHO EUROPEU. **Conclusões do Conselho Europeu**. 2014. EUCO 79/14. Bruxelas. Acesso em: 15 jan. 2023.

CIDH - Corte Interamericana De Direitos Humanos. **Caso Barrios Altos versus Peru**. Sentença de 14 de março de 2001. Série C, Nº.75, par. 41.. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_87_esp.pdf. Acesso em: 26 maio 2023.

DAES, E. **International Migrant Stock**. 2020. Disponível em: [inserir link]. Acesso em: 24 jan. 2023.

DALLARI, D. A. A luta pelos Direitos Humanos. *In*: LOURENÇO, M. C. F. (org.). **Direitos Humanos em Dissertações e Teses da USP 1934-1999**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

DANIELE, A. L. W. S.; PAMPLONA, D. A. O reconhecimento dos refugiados ambientais no âmbito do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. **Revista de Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 11, n.37, p. 219-240, 2017.

Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/129>. Acesso em: 24 out. 2022.

DAUVERGNE, C. **Making people illegal**: what globalization means for migration and Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DE HAAS, H. A theory of migration: the aspirations-capabilities framework. **Comparative Migration Studies**, v. 9, n. 8, A8, 2021. Disponível em: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-020-00210-4>. Acesso em: 26 maio 2023.

DE HAAS, H. Migration and development: A theoretical perspective. **International migration review**, v. 44, n. 1, p. 227-264, 2010. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>. Acesso em: 26 maio 2023.

DENG, F. *et al.* **Sovereignty as responsibility**: conflict management in Africa. Washington: Brookings Institution Press, 1996.

DS – Displacement Solutions. **The Pensinsula Principles on Climate Change Displacement within States**. 2013. Disponível em: https://www.displacementsolutions.org/_files/ugd/9ec010_28a19d11651c4e68902a6a669653faec.pdf. Acesso em: 26 mai. 2023.

EDWARDS, A. Refugee status determination in Africa. **African Journal of International & Comparative Law**, v. 14, p. 204-233, 2006. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1535377. Acesso em: 29 out. 2022.

EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees**. Nairobi: UNEP, 1985

ESPIELL, H. G. **Conflictos territoriales en iberoamerica y solucion pacifica de controversias**. Madrid: Ediciones Cultura Hispa nica, 1986.

FERNANDES, E. A. **Movimentos Desiguais**: reflexões sobre a proteção internacional das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. 2013. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FISHER, M. H. **Migration**: a world history. New York: Oxford University Press. 2014.

FRANÇA, A. C. B. **Quando as fronteiras se tornam barreiras**: uma reforma necessária no sistema europeu comum de asilo. 2020. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020.

GADDIS, J. L. The long peace: elements of stability in the postwar international system. **International Security**, v. 10, n. 4, p. 99-142, 1986. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/pub/6/article/446174/summary>. Acesso em: 26 maio 2023.

GAMLEN, A. Diasporas. *In*: BETTS, A. (org.). **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

GÓIS, P. *et al.* Segunda ou terceira vaga? As características da imigração brasileira recente em Portugal. **OI/ACIDI**, n. 5, p. 111-133, 2009. Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/Migr5_Sec1_Art6.pdf/9febc266-230d-48e7-a6af-98d777b298e7. Acesso em: 27 out. 2022.

GODOY, G. G. O que significa reconhecimento da condição de refugiado? *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

GOMES, J. L. A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia nos casos C-71/11 e C-99/11: uma análise da condição do refugiado no Direito Europeu. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, v. 1, n. 4, p. 101-118, 2015.

GOMES, L. F.; PIOVESAN, F. **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GONDINHO, F. de O. **A proteção internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Edições Del Rey, 2006.

GONZÁLES VEGA, J. A. **Derechos humanos**: textos internacionales. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2003.

GOODWIN-GILL, G. **The refugee in international law**. New York: Oxford University Press, 1998.

GOODWIN-GILL, G. S; MCADAM, J. **The Refugee in International Law**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GORDENKER, L. **Refugees in international politics**. London: Croom Helm, 1987.

GRANDI, F. 70 anos da Convenção de 1951 sobre Refugiados. **ACNUR**, 28 julho 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/07/28/artigo-de-opiniao-do-alto-comissario-do-acnur-70-anos-da-convencao-de-1951-sobre-refugiados/>. Acesso em: 5 maio 2022.

GRESEA – Groupe de Recherche pour une Strategie Economique Alternative. **Travailleuses sans-papiers dans la mondialisation**. 2019. Disponível em: https://gresea.be/IMG/pdf/gresea_trav_mond_definitive_date_sources_graphiques-2.pdf. Acesso em: 28 maio 2023.

GUERRA, S. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. **Temas emergentes de direitos humanos**. Rio de Janeiro: FDC, 2006.

HALL, I.; BEVIR, M. Global governance. *In*: BEVIR, M. (Org.). **The Sage handbook of governance**. London: Sage Publications, 2011. p. 352-366. Disponível em: http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_governance. Acesso em: 24 abr. 2022.

HATHAWAY, J. C. Reconceiving refugee law as human rights protection. *In*: MAHONEY, K.; MAHONEY, P. (eds.). **Human rights in the twenty-first century: a global challenge**. Dordrecht: Kluwer Academic, 1993a.

_____. The law of refugee status, Vancouver: Butterworths Canada Ltd., 1991. **American Journal of International Law**, v. 87, n. 2, p. 348-351, 1993b.

HENRIQUES, A. B. L. A (in)efetividade do sistema europeu comum de refúgio na proteção dos refugiados na União Europeia. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 5, n. 1, p. 120-136, 2014. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/index.php/rei/issue/view/14>. Acesso em: 5 mar. 2019.

HEYNS, C.; PADILLA, D.; ZWAAK, L. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 4, p. 164-173, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/3ZJXknHLtRjyKm6krvqr85M/?lang=pt>. Acesso em: 26 out. 2022.

HOLBORN, L. W. **The international refugee organization: a specialized agency of the United Nations. Its history and work, 1946-1952**. New York: Oxford University Press, 1956.

HOLLIFIELD, J. Migration and the "new" international order: the missing regime. *In*: GHOSH, B. (ed.). **Managing migration: time for a new international regime?** New York: Oxford University, 2000.

HOLZHACKER, V. A situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos como hipótese para o reconhecimento do status de refugiado no Brasil. *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

HRW – Human Rights Watch. **Neighbors in Need: Zimbabweans Seeking Refuge in South Africa**. New York: Human Rights Watch (HRW), 2008. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/reports/2008/06/18/neighbors-need-0>. Acesso em: 4 mar. 2022.

HYNDMAN, J. **Managing displacement: refugees and the politics of humanitarianism**. Minneapolis: University of Minnesota, 2000.

IOM – International Organization for Migration. **Glossary on migration**. 3. ed. Geneva: IOM, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

_____. **Migration and the environment**: Discussion note. 94th session. Geneva: UN Migration, 2007.

_____. **World Migration Report 2022**. Geneva: UN Migration, 2022. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>. Acesso em: 26 maio 2023.

IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Glossário**. 2014. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/imdh/glossario/>. Acesso em: 26 out. 2022.

JUBILUT, L. L. **A judicialização do Refúgio**. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). **60 anos de ACNUR**: Perspectivas de Futuro. São Paulo: ACNUR/ANDHEP/CLA Cultural, 2011.

_____. International Refugee Law in Brazil. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? **Journal of Refugee Studies**, v. 19, n.1, p 22-44, 2006. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article/19/1/22/1516139>. Acesso em: 26 maio 2023.

_____. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

_____. Os pactos internacionais de direitos humanos. In: ALMEIDA, G. A.; PERRONE-MOISES, C. (coords). **Direito Internacional dos direitos humanos**: instrumentos básicos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007b.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24228/22991>. Acesso em: 24 out. 2022.

JUBILUT, L. L.; CARNEIRO, W. O. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more human durable solution. **Refugee Survey Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 63-86, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/45054546>. Acesso em: 29 out. 2022.

JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Urbana**, v. 22, n. 43, p. 11-33, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/P4m3G3FtsFMVtwvsbGkdcZP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 out. 2022.

JUBILUT, L. L.; ZAMUR, A. Direito internacional dos refugiados e direito internacional dos direitos humanos. *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 439-459.

KEANE, D. The environmental causes and consequences of migration: a search for the meaning of environmental refugees. **Georgetown International Environmental Law review**, v. 16, n. 1, p. 209, 2004.

KEOHANE, R. The Demand for International Regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 332-355, 1982. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/demand-for-international-regimes/0D14D12EB2AC7046BEE3E2322996FAC0>. Acesso em: 26 maio 2023.

KHAN, S. A. **Refugees**: the dynamics of displacement. London: London Zed, 1986.

KORAC, M. War, flight, and exile: gendered violence among refugee women from post-Yugoslav states. *In*: GILES, W.; HYNDMAN, J. (eds.). **Sites of violence**: gender and conflict zones. Los Angeles: University of California Press, 2004.

KOSLOWSKI, R. **Global mobility regimes**. New York: Aspen Institute, 2009.

KRASNER, S. D. **International regimes**. New York: Cornell Paperback, 1983.

KUHLMAN, T. **The economic integration of refugees in developing countries**: a research model. Economic integration of refugees. London: Oxford University Press, 1991.

LAFER, C. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das letras, 1998.

LEAL, M. D. F. O. **Cooperação internacional para a proteção dos direitos sociais dos haitianos no Brasil (2010-2014)**. 2015. 113 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <http://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/tede/2963>. Acesso em: 24 out. 2022.

LEÃO, R. Z. R. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil**: decisões comentadas do CONARE. Brasília: CONARE, ACNURBR, 2007. p. 47. Disponível em: https://kidsempowerment.org/wp-content/uploads/2021/03/64_O-reconhecimento-dos-refugiados-pelo-Brasil-CONARE.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

_____. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. *In*: BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, 2010.

LOESCHER, G. Refugees: a global human rights and security crisis. *In*: DUNNE, T.; WHEELER, N. (eds.). **Human rights in global politics**. Cambridge: Cambridge University, 1999.

_____. The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy. **International Migration Review**, v. 35, n. 1, p. 33-56, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00003.x>. Acesso em: 25 out. 2022.

LEITÃO, M. A. A. Declaração Universal e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos: Significado Histórico e Relevância Contemporânea. **Perspectivas da Contemporaneidade**, v. 1, n. 1, p. 5-20, 2021. Disponível em: <http://www.perspectivas.periodikos.com.br>. Acesso em: 15 fev. 2023.

LEROY, A. **Prostitution**: quand les pétitions de principe affectent les droits des migrantes. Avril, 2022.

LIMA JÚNIOR, I. A. **Guia de inclusão das pessoas LGBTQUIA+**. Olinda: IFPE, 2020. p. 6. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/597276/2/GUIA%20DE%20INCLUS%C3%83O%20DAS%20PESSOAS%20LGBTQIA%2B.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

LUIZ, E. M. B. **O sistema interamericano de direitos humanos e as relações com os componentes do Mercosul e da aliança do pacífico**. 2013. Disponível em: <https://alacip.org/cong13/437-luiz-7c.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

LUIZ FILHO, J. F. S. Os refugiados sob a jurisdição brasileira: breves observações sobre seus direitos. 2017. *In*: JUBILUT, L.; GODOY, G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

LUHMANN, N. **A constituição como aquisição evolutiva**. Tradução realizada por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele DeGiorgi. 2019. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/31253250/LUHMANN-Niklas-A-constituicao-como-aquisicao-evolutiva>. Acesso em: 24 out. 2022.

MARINUCCI, R. Criminalização das migrações e dos migrantes. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, p. 7-10, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/jXBzVFV3TTXYM5X5HcQLWkx/?lang=pt>. Acesso em: 25 out. 2022.

MARINUCCI, R. Feminization of migration? *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, v. 15 n. 29, p. 5-22, 2007. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/55>. Acesso em: 26 maio 2023.

MARINUCCI, R.; MILESI, R. Apontamentos sobre Migrações e Refúgio no Contexto Internacional e Nacional. *In*: JUBILUT, L. L. (org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier, 2017.

_____. Migrações internacionais contemporâneas. **Instituto Migrações e Direitos Humanos**, 2005. Disponível em: migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/migracoes-internacionais-contemporaneas/. Acesso em: 25 out. 2022.

MARKS, S. Human Rights in disastrous times. *In*: CRAWFORD, J.; KOSKENNIEMI, M. (eds.). **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MARTIN, S.; WEERASINGUE, S.; TAYLOR, A. **What is crisis migration?** Forced migration Review. Oxford: Refugee Studies Centre, 2014

MARTINELLI, J. P. O.; PREVELATO, F. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista de Direitos Fundamentais**, v. 1, n.1, p. 23-36, 2019. Disponível em: <http://www.portal.anchieta.br/revistas-e-livros/direitos-fundamentais/pdf/artigo-direitos-fundamentais-vol1-num1-2.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

MARTINS, J. S. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2003.

MAUÉS, A. M.; Magalhães, B. B. **O Cumprimento das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos**: Brasil, Argentina, Colômbia e México. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38606.pdf>. Acesso em: 23 maio 2023.

MAZÃO, I. A convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados. *In*: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, C. A. **Curso de direito internacional público**. 11. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 1997.

MENDONÇA, R. L. **Pessoa ambientalmente deslocada**: governança como uma ferramenta de gestão para proteção da nova categoria de migrante. 2012. 127 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012. Disponível em: <http://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/tede/3140>. Acesso em: 24 out. 2022

MILLER, K. **State of the World Population 2006**: Towards Hope: Women and International Migration. USA: UNFPA, 2006. Disponível em: <https://policycommons.net/artifacts/3835105/estado-de-la-poblacion-mundial-2006/4640997/>. Acesso em: 26 maio 2023.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**: tomo IV. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

MONCADA, H. C.; MERÊA, P.; RIBEIRO, T. O Asilo Interno em Direito Internacional Público (Origem, Evolução e Estado Atual do Problema). **Boletim da Faculdade de Direito**, v. 21. 1945.

MONTEIRO, S. I. C S. **La configuración jurídico-política de la ciudadanía de la Unión Europea**: Europa de los ciudadanos e identidad europea. 2015. 692 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Estremadura, Estremadura, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10662/4376>. Acesso em: 26 maio 2023.

MORAIS, P. T. G. P. O sistema regional africano de proteção dos direitos humanos e dos povos. **JUS.com.br**, 11 julho 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33757/o-sistema-regional-africano-de-protecao-dos-direitos-humanos-e-dos-povos>. Acesso em: 7 jul. 2020.

MOREIRA, J. B. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 2, n. 7, p. 57-76, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81791>. Acesso em: 24 out. 2022.

MOREIRA, J. B.; ROCHA, R. R. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000300003>. Acesso em: 22 jun. 2020.

NIELSEN, A. G. Regional consultative processes. In: CHOLEWÍNSKI, R.; PERRUCHOUD, R.; MACDONALD, E. (eds.). **International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges**. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2007.

NOGUEIRA, R. B. **Os países da américa do sul e a submissão dos seus conflitos à corte internacional de justiça**. 2010. 57 p. Monografia (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27172/000763978.pdf;sequence=1> Acesso em: 13 set. 2022.

NOVO, B. N. A proteção internacional da pessoa humana. **Meu Artigo**, 2021. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/direito/a-protecao-internacional-da-pessoa-humana.htm#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20de%20Haia%20de,fora m%20feitos%20prisoneiros%20de%20guerra>. Acesso em: 27 out. 2022.

OEA – Organização dos Estados Americanos. Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Durban: **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 2001. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20adotado%20pela%20Terceira%20Confer%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20contra%20o%20Racismo,%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial,%20Xenofobia%20e%20Formas%20Conexas%20de%20Intoler%C3%A2ncia.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

_____. La relatoría sobre los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) de la CIDH entra en funciones y la primera Relatora es formalmente designada. Washington: **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 2014.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Relatório da imigração mundial**. 2007. Disponível em: http://www.jcp.ge/iom/pdf/WMR_2010_ENGLISH.PDF. Acesso em: 29 maio 2013.

_____. **Direito internacional da migração**: glossário sobre migração. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66716-carta-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas>. Acesso em: 26 maio 2023.

_____. **Declaração de Nova York**. 2016. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 22 out. 2022.

_____. **Nascidos e livres e iguais**: orientação sexual e identidade de gênero no regime internacional de direitos humanos. Brasília: ONU, 2013.

PACÍFICO, A. P. **O capital social dos refugiados**: bagagem cultural versus políticas públicas. 2008. 490 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/3969>. Acesso em: 24 out. 2022.

PACÍFICO, A. P.; GAUDENCIAO, M. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, p. 133-148, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/5TBC5g6FyQX9ZcxYSV3ZHPB/?lang=pt>. Acesso em: 28 out. 2022.

PAIVA, O. C. Refugiados de guerra e a imigração para o Brasil nos anos de 1940 e 1950. **Revista Travessia**, n. 37, p. 25-30, 2000. Disponível em: <https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/article/view/771>. Acesso em: 26 maio 2023.

PANIZZON, M. France's pacts and Spain's cooperation agreements on migration: Framing or faking a partnership approach? *In*: MIGRATION PARTNERSHIPS AS AN ELEMENT OF INTERNATIONAL MIGRATION GOVERNANCE, 2009, Lucern. **Conferência ou Workshop (Discurso)** [...]. Lucern: Universität Luzern, 2009.

PARREÑAS R. S. **Servants of globalization**: Women, migration, and domestic work. Stanford: Stanford University Press, 2001.

PATARRA, N. L. Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos avançados (USP)**, v. 20, n. 57, p. 7-24, 2006.

PAULA, C.; ALCKMIM, P. A declaração de Nova York para refugiados e migrantes. **Revista de Relações Exteriores**, Paulínia, 3 outubro 2021. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/declaracao-nova-york-refugiados-migrante/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

PAZELLO, M. Interesses comerciais, políticos e religiosos no caminho dos direitos humanos. **Observatório da cidadania**. p. 28-32, 2004. Disponível em: http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/tematicose2004_bra.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

PEREIRA, A. C. A. A soberania no Estado pós-moderno. **Revista de Ciências Jurídicas da Universidade Veiga de Almeida**, v. 1, n. 1, p. 23-61, 2002.

PEREIRA, L. D. D. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (org.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo: Cultural, 2011.

PINHEIRO, P. S. Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. v. 5, n. 9, p. 76-87, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/yFy8wpqx9KJGqvcyK6JXCm/?lang=pt>. Acesso em: 26 maio 2023.

PIOVESAN, F. **A constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos**. 1996. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>. Acesso em: 7 jun. de 2019.

_____. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 16, p. 64-81, 2010. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/160>. Acesso em: 26 maio 2023.

_____. **Direitos humanos e justiça internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Direitos Humanos Globais, justiça internacional e o Brasil. In: AMARAL, J. A.; PERRONE-MOISÉS, C. (org.). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo. 1999.

_____. Igualdade e direitos humanos: perspectivas global e regional. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (coords.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

_____. Sistema interamericano de direitos humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 6, n. 2, p. 142-154, 2014.

Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5007510>. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 60.

PIRES, M. J. M. Carta africana dos direitos humanos e dos povos. **Documentação e Direito Comparado**, n. 79/80, p. 333-350, 1999. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_pires_carta_africana_direitos_povos.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Desenvolvimento Humano: Relatório de 2021/2022: Tempos incertos, vidas instáveis: A construir o nosso futuro num mundo em transformação. **PNUD**, 2022. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22ptpdf.pdf>. Acesso em: 26 maio 2023.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: Liberdade Cultural num mundo diversificado. **PNUD**, 2004. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/pn000010.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

PNUMA. **Deslocamentos forçados por questões ambientais**. 2005. Disponível em: <http://www.onu.org.br/acnur-promove-debate-em-brasilia-sobre-deslocamentos-forcados-por-questoes-ambientais>. Acesso em: 25 out. 2022.

QUINTANA, F. **La ONU y la exégesis de los derechos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1999.

QUIROGA, C. M. **The battle of human rights**: gross, systematic violations and the inter-american system. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

RAIOL, I. P. C. **Ultrapassando fronteiras**: a proteção jurídica dos refugiados ambientais. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010

RAMIREZ, A. **Cadernos de debates Refúgio, Migrações e cidadania**. v. 5, n. 5. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2010.

RAMOS, A. C. Novas tendências do direito dos Refugiados no Brasil. In: JUBILUT, L.; GODOY, G. (orgs.). **Refúgio no Brasil**: comentários à lei 9.474/97. Brasília: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

_____. **Processo Internacional de Direitos Humanos**: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A.; ALMEIDA, G. A. (org). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados — (1951-2021)**: perspectivas de futuro. Brasília: ACNURBR, 2021.

REALE, M. **O direito como experiência: introdução epistemologia jurídica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

REIS, R. R. **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec, 2007.

_____. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 19, n. 55, p. 149-163, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/xLMhjxfpPVP6RwxGxzWL6xG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 maio 2023.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROCHA, R. R.; MOREIRA, J. B. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista de sociologia e política**, v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6H5HTgLSFhc5VpTKnRbvzrd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2020.

RODRIGUES, J. N.; ANDRADE, A. B. M. Instituto Humanitário Transversal da História da Humanidade. **Iuris Tantum**, v. 33, n. 29, p. 253–298, 2019. Disponível em: <https://revistas.anahuac.mx/iuristantum/article/view/504>. Acesso em: 7 abr. 2023.

RODRIGUES, R. C. B. C. El nuevo concepto del derecho a la vida en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Revista del Foro Constitucional Iberoamericano**, n. 9, p. 74-112, 2005. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30047157.pdf>. Acesso em: 27 out. 2022.

RODRIGUES, V. M. **Reassentamento e integração local: as limitações institucionais e de políticas em relação aos refugiados palestinos em São Paulo**. 2015. 228 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica da São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/3638/1/Viviane%20Mozine%20Rodrigue.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

SANTIAGO, J. R. **O direito internacional dos refugiados em sua relação com os direitos humanos e em sua evolução histórica**. 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/di_refugiados.html. Acesso em: 24 jun. 2021.

SANTOS, E.; PASE, H. L. Capital social e políticas públicas na América Latina. In: BAQUERO, M. (org). **Cultura(s) política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

SCUDDER, T.; COLSON, E. From welfare to development: a conceptual framework for the analysis of dislocated people. In: HANSEN, A. (org.). **Involuntary y migration and resettlement**. Boulder: Westview Press, 1982.

SEIXAS, R. J. S. **Soberania Hobbesiana e hospitalidade em Derrida: estudo de caso da política migratória federal para o fluxo de haitianos pelo Acre**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário UNIEURO, Brasília, 2014.

SHELDON, D. **Remedies in international human rights law**. Nova York: Oxford University Press, 2000.

SILVA, B. C. F.; WAKS, B. S.; ORTEGA, C. R. **Os Princípios de Yogyakarta e os direitos LGBT+**. Instituto Mattos Filho, 2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/equidade/blogpost/principios-de-yogyakarta-e-os-direitos-lgbt/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SILVA, C. A. S.; RODRIGUES, V. M. **A questão Palestina e os refugiados**. Vila Velha: UVV, 2009.

SILVA, G. J. *et al.* **Refúgio em Números, Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados**. Brasília: OBMigra, 2020.

SILVA, T. F. M. **Cooperação para integração dos refugiados colombianos no Chile: o caso dos Chilombianos**. 2014. 129 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa. 2014. Disponível em: <https://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/tede/2072/1/PDF%20-%20Thalita%20Francieli%20de%20Melo%20Silva.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

SIMON, P. **Declaração Universal dos Direitos Humanos: Ideal de Justiça, Caminho da Paz**. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/505869>. Acesso em: 14 jan. 2023

SOARES, G. F. S. **Curso de Direito Internacional Público**. vol. 1. São Paulo: Atlas, 2002.

SORTO, F. O. A Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu sexagésimo aniversário. **Verba Juris**. v. 7, n. 7, p. 9 – 34, 2008. Disponível em: <http://www2.uesb.br/pedh/wp-content/uploads/2014/02/A-Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos-no-sexagesimo-aniversario.pdf>. Acesso em: 26 maio 2023.

SOUSA, S. V. M. O conceito de refugiado: historicidade e institucionalização. *In*: ANPUH – BRASIL – SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 30., 2019, Recife. **Anais [...]**. Recife: UFPE, 2019. Disponível em: https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1554764413_arquivo_historicidadedoconceitoderefugiado_anpuh-recife.pdf. Acesso em: 25 out. 2021.

SOUZA, F. T. **A crise do refúgio e o refugiado como crise**. 2016. 204 p. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade do rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/29858/29858.PDF>. Acesso em: 24 out. 2022.

SOUZA, L. M.; OLIVEIRA, M. F. A. O caso do senador boliviano Roger Pinto Molina: considerações à luz do direito interno e do direito internacional público. **Revista Eletrônica Thesis**, n. 23, p. 29-45, 2015. Disponível: http://www.cantareira.br/thesis2/ed_23/materia3.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

SPENCER, S. The challenge of integration in Europe. *In*: PAPADEMETRIOU, D. (ed.). **Europe and its immigrants in the 21st Century: a new deal or a continuing dialogue of the deaf?** Washington: Migration Policy Institute, 2006.

STAVROPOULOU, M. La protección para los refugiados en Europa: ¿es hora de una gran reforma? **Revista Migraciones Forzadas**, v. 51, p. 7-9, 2016. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/destino-europa/stavropoulou.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

STAVROPOULOU, M. *et al.* Influencing state behaviour for refugee protection: UNHCR and the design of the refugee protection regime. **New Issues in Refugee Research (Research Paper 154)**, 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/630550>. Acesso em: 24 out. 2022.

SUHRKE, A. UNHCR: uphill into the future. **International Migration Review**, v. 35, n. 1, p. 284-302, 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2676062>. Acesso em: 24 out. 2022.

TAIAR, R. **Direito internacional dos direitos humanos**: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos. 2009. 321 p. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-24112009-133818/publico/Rogério_Taiar_Tese.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

TIRLEA, R. A. **Asylum seekers in EU**: conditions, procedures and human rights. The case of Romania's asylum system. 2012. Disponível em: http://projekter.aau.dk/projekter/files/68777323/master_thesis_radu_tirlea.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

TOYNBEE, A. **A religião e a história**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TRINDADE, A. A. C. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)**: as primeiras cinco décadas. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

_____. **Direitos Humanos e Meio-ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993.

_____. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la consciencia jurídica universal. *In*: ACNUR/IDH (org.). **Derechos Humanos y Refugiados en Americas**. San José: ACNUR, lecturas seleccionadas, 2001.

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**: volume I. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997.

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**: volume III. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2003.

TRINDADE, A. A. C.; PEYTRIGNET, G.; SANTIAGO, J. R. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. Genebra: IIDH: CICV: ACNUR, 2004.

TURK, V. UNCHR's Supervisory Responsibility. **Rev. quebecoise de droit int'l**, v. 14, p. 135, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. Carta de direitos fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 18 dezembro 2000. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.

UNICEF - United Nations Children's Fund. **Carta das nações unidas**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 24 abr. 2022.

UN – United Nations. **International Decade for Natural Disaster Reduction (1990-2000)**. World Conference on Natural Disaster Reduction. Yokohama: UN, 1994.

_____. **Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA**. Annual Report. 2009. Disponível em: https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OCHA%20AR2009_Hi%20Res_Final.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____. **Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees**. Geneva: UN General Assembly, 1950. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>. Acesso em: 26 maio 2023.

UNITED NATIONS COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global neighborhood**: a report of the Commission on Global Governance. New York: United Nations, 1994. Disponível em: <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>. Acesso em: 5 jan. 2023.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. **Resettlement Handbook**. Genebra: UNHCR, 2011.

_____. **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the Convention relating to the Status of refugees and its 1967 Protocol**. Geneva: UNHCR, 2007.

VÄYRYNEN, R. Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and Institutional Reforms in UNHCR. **International Migration Review**, v. 35, n. 1, p. 143-167, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00009.x>. Acesso em: 26 mai. 2023.

VEIGA, J. E. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

VERÍSSIMO, E. **Solo de Clarineta**. Volume 1. 1973.

VIANA, T. G. A inefetividade da Lei Caó: uma tragédia anunciada? *In*: CRUZ, A. G. (org.). **Direito criminal contemporâneo**. Brasília: Editora Kiron, 2012, p. 109.

_____, T. G. Da (in)visibilidade à cidadania internacional: a longa caminhada das pessoas LGBTI nos sistemas global e interamericano de Direitos Humanos. **Revista Publius**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2014.

VIGNALI, H. A. **O atributo da soberania**. Brasília: Senado Federal, 1995.

ZARZICKI, C. **The establishment and transformation of refugee policy in africa: the dynamics of a shifting policy**. 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), University of Massachusetts, Boston, 2010.

ZETTER, R. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 2, p. 172-192, 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/20/2/172/1539814>. Acesso em: 24 out. 2022.

ZETTER, R.; BOANO, C.; MORRIS, T. **Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative frameworks**. Oxford: Refugee Studies Centre, 2011. Disponível em: <http://www.rsc.ox.ac.uk/pdfs/workshop-conference-research-reports/Zetter-%20EnvDispRep%2015022011.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

APÊNDICE



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
JURÍDICAS**



NOME: MARÍLIA DANIELLA FREITAS OLIVEIRA LEAL

CPF: 036384704-90

Código de Matrícula: 20201015810

Telefone: (83) 98105-1996

E-mail: marillia.leal@ufcg.edu.br

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS, DO CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA.

ORIENTADOR: DR. ROBSON ANTÃO DE MEDEIROS

COORIENTADOR(A): DRA. ANDREA PACHECO PACÍFICO

DATA DA DEFESA DE FINAL: 14 DE JUNHO DE 2023

TÍTULO/SUBTÍTULO: A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951: UMA ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO PARA ATENDER ÀS NOVAS DEMANDAS SOCIAIS.

Declaro, para os devidos fins, que o presente trabalho de dissertação/tese, ênfase de qualificação/defesa, apresentada ao PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS, DO CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, Área de Concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento e Linha de Pesquisa: Inclusão social, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos, é de minha autoria e que estou ciente: dos Artigos 184, 297 a 299 do Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940; da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, sobre os Direitos Autorais, do Regulamento Disciplinar do Corpo Docente da UFPB, da Resolução da Pós-graduação da UFPB; e que plágio consiste na reprodução de obra alheia e submissão da mesma, como trabalho Próprio, ou na inclusão, em trabalho próprio, de ideias, textos, tabelas ou ilustrações (quadros, figuras, gráficos, fotografias, retratos, lâminas, desenhos, organogramas, fluxogramas, plantas, mapas e outros) transcritos de obras de terceiros sem a devida e correta citação da referência.

João Pessoa – PB, 27 de maio de 2023

Assinatura do(a) Autor(a)

ANEXO

As Altas Partes Contratantes,

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,

Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,

Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo,

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional,

Exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados,

Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário,

Convieram nas seguintes disposições:

Capítulo I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

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

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou
b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures";

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

2) Qualquer Estado Contratante que adotou a fórmula a) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula b) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

C. Esta Convenção cessará, nos casos abaixo, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, acima:

- 1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou
- 2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou
- 3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou
- 4) se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou
- 5) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;

- 6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados.

Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

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

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

- a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;
- b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;
- c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Art. 2º - Obrigações gerais

Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.

Art. 3º - Não discriminação

Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.

Art. 4º - Religião

Os Estados Contratantes proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no

que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos.

Art. 5º - Direitos conferidos independentemente desta Convenção

Nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção.

Art. 6º - A expressão "nas mesmas circunstâncias"

Para os fins desta Convenção, os termos "nas mesmas circunstâncias" implicam que todas as condições (e notadamente as que se referem à duração e às condições de permanência ou de residência) que o interessado teria de preencher, para poder exercer o direito em causa, se ele não fosse refugiado, devem ser preenchidas por ele, com exceção das condições que, em razão da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado.

Art. 7º - Dispensa de reciprocidade

1. Ressalvadas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, um Estado Contratante concederá aos refugiados o regime que concede aos estrangeiros em geral.

2. Após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados se beneficiarão, no território dos Estados Contratantes, da dispensa de reciprocidade legislativa.

3. Cada Estado Contratante continuará a conceder aos refugiados os direitos e vantagens de que já gozavam, na ausência de reciprocidade, na data de entrada em vigor desta Convenção para o referido Estado.

4. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a possibilidade de conceder aos refugiados, na ausência de reciprocidade, direitos e vantagens além dos de que eles gozam em virtude dos parágrafos 2 e 3, assim como a possibilidade de fazer beneficiar-se da dispensa de reciprocidade refugiados que não preencham as condições previstas nos parágrafos 2 e 3.

5. As disposições dos parágrafos 2 e 3 acima aplicam-se assim às vantagens mencionadas nos artigos 13, 18, 19, 21 e 22 desta Convenção como aos direitos e vantagens que não são por ela previstos.

Art. 8º - Dispensa de medidas excepcionais

No que concerne às medidas excepcionais que podem ser tomadas contra a pessoa, os bens ou os interesses dos nacionais de um Estado, os Estados Contratantes não aplicarão tais medidas a um refugiado que seja formalmente nacional do referido Estado unicamente em razão da sua nacionalidade. Os Estados Contratantes que, pela sua legislação, não podem aplicar o princípio geral consagrado neste artigo concederão, nos casos apropriados, dispensa em favor de tais refugiados.

Art. 9º - Medidas provisórias

Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional.

Art. 10 - Continuidade de residência

1. No caso de um refugiado que foi deportado no curso da Segunda Guerra Mundial, transportado para o território de um dos Estados Contratantes e aí resida, a duração dessa permanência forçada será considerada residência regular nesse território.
2. No caso de um refugiado que foi deportado do território de um Estado Contratante no curso da Segunda Guerra Mundial e para ele voltou antes da entrada em vigor desta Convenção para aí estabelecer sua residência, o período que precede e o que segue a essa deportação serão considerados, para todos os fins para os quais é necessária uma residência ininterrupta, como constituindo apenas um período ininterrupto.

Art. 11 - Marítimos refugiados

No caso de refugiados regularmente empregados como membros da tripulação a bordo de um navio que hasteie pavilhão de um Estado Contratante, este Estado examinará com benevolência a possibilidade de autorizar os referidos refugiados a se estabelecerem no seu território e entregar-lhes documentos de viagem ou de os admitir a título temporário no seu território, a fim, notadamente, de facilitar a sua fixação em outro país.

Capítulo II - SITUAÇÃO JURÍDICA

Art. 12 - Estatuto pessoal

1. O estatuto pessoal de um refugiado será regido pela lei do país de seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência.

2. Os direitos adquiridos anteriormente pelo refugiado e decorrentes do estatuto pessoal, e notadamente os que resultam do casamento, serão respeitados por um Estado Contratante, ressalvado, sendo o caso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, todavia, que o direito em causa deve ser dos que seriam reconhecidos pela legislação do referido Estado se o interessado não se houvesse tornado refugiado.

Art. 13 - Propriedade móvel e imóvel

Os Estados contratantes concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer maneira um tratamento que não seja desfavorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel.

Art. 14 - Propriedade intelectual e industrial

Em matéria de proteção da propriedade industrial, notadamente de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial, e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, um refugiado se beneficiará, no país em que tem sua residência habitual, da proteção que é conferida aos nacionais do referido país. No território de qualquer um dos outros Estados Contratantes, ele se beneficiará da proteção dada no referido território aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual.

Art. 15 - Direitos de associação

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

Art. 16 - Direito de estar em juízo

1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais.
2. No Estado Contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e a isenção da cautio judicatum solvi.
3. Nos Estados Contratantes outros que não o que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual.

Capítulo III - EMPREGOS REMUNERADOS**Art. 17 - Profissões assalariadas**

1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.
2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições:
 - a) contar três anos da residência no país;
 - b) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge;
 - c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.

3. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

Art. 18 - Profissões não assalariadas

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.

Art. 19 - Profissões liberais

1. Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

2. Os Estados Contratantes farão tudo o que estiver ao seu alcance, conforme as suas leis e constituições, para assegurar a instalação de tais refugiados nos territórios outros que não o território metropolitano, de cujas relações internacionais sejam responsáveis.

Capítulo IV - BEM-ESTAR

Art. 20 – Racionamento

No caso de existir um sistema de racionamento ao qual esteja submetido o conjunto da população e que regularmente a repartição geral dos produtos que há escassez, os refugiados serão tratados como os nacionais.

Art. 21 – Alojamento

No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

Art. 22 - Educação pública

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário.
2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo.

Art. 23 - Assistência pública

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.

Art. 24 - Legislação do trabalho e previdência social

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne aos seguintes pontos:
 - a) Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas: a remuneração, inclusive adicionais de família quando estes adicionais fazem parte da remuneração, a duração do trabalho, as horas suplementares, as férias pagas, as restrições ao trabalho doméstico, a idade mínima para o emprego, o aprendizado e a formação profissional, o trabalho das mulheres e dos adolescentes e o gozo de vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas.

b) A previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice e ao falecimento, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto em um sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações:

- i) pode haver medidas apropriadas visando à manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição;
- ii) disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência e concernentes aos benefícios ou frações de benefícios pagáveis exclusivamente dos fundos públicos, bem como às pensões pagas às pessoas que não preenchem as condições de contribuição exigidas para a concessão de uma pensão normal.

2. Os direitos a um benefício pela morte de um refugiado em virtude de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional não serão afetados pelo fato de o beneficiário residir fora do território do Estado Contratante.

3. Os Estados Contratantes estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão.

4. Os Estados Contratantes examinarão com benevolência a possibilidade de estender, na medida do possível, aos refugiados, o benefício de acordos semelhantes que estão ou estarão em vigor entre esses Estados Contratantes e Estados não contratantes.

Capítulo V - MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Art. 25 - Assistência Administrativa

1. Quando o exercício de um direito por um refugiado normalmente exigir a assistência de autoridades estrangeiras às quais não pode recorrer, os Estados Contratantes em cujo território reside providenciarão para que essa assistência lhe seja dada, quer pelas suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional.
2. As autoridades mencionadas no parágrafo 1 entregarão ou farão entregar, sob seu controle, aos refugiados, os documentos ou certificados que normalmente seriam entregues a um estrangeiro pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio.
3. Os documentos ou certificados assim entregues substituirão os atos oficiais entregues a estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio, e farão fé até prova em contrário.
4. Ressalvadas as exceções que possam ser admitidas em favor dos indigentes, os serviços mencionados no presente artigo poderão ser retribuídos; mas estas retribuições serão moderadas e de acordo com o que se cobra dos nacionais por serviços análogos.
5. As disposições deste artigo em nada afetarão os artigos 27 e 28.

Art. 26 - Liberdade de movimento

Cada Estado Contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular, livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.

Art. 27 - Papéis de identidade

Os Estados Contratantes entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido.

Art. 28 - Documentos de viagem

1. Os Estados Contratantes entregarão aos refugiados que residam regularmente no seu território documentos de viagem destinados a permitir-lhes viajar fora desse território, a menos que a isto se oponham razões imperiosas de segurança nacional

ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção se aplicarão a esses documentos. Os Estados Contratantes poderão entregar tal documento de viagem a qualquer outro refugiado que se encontre no seu território; darão atenção especial aos casos de refugiados que se encontre em seu território e que não estejam em condições de obter um documento de viagem do país de sua residência regular.

2. Os documentos de viagem entregues nos termos de acordos internacionais anteriores pelas Partes nesses acordos serão reconhecidos pelos Estados Contratantes, e tratados como se houvessem sido entregues aos refugiados em virtude do presente artigo.

Art. 29 - Despesas fiscais

1. Os Estados Contratantes não submeterão os refugiados a direitos, taxas, impostos, de qualquer espécie, além ou mais elevados do que os que são ou serão dos seus nacionais em situação análogas.

2. As disposições do parágrafo anterior não se opõem à aplicação aos refugiados das disposições das leis e regulamentos concernentes às taxas relativas à expedição aos estrangeiros de documentos administrativos, inclusive papéis de identidade.

Art. 30 - Transferência de bens

1. Cada Estado Contratante permitirá aos refugiados, conforme as leis e regulamentos do seu país, transferir os bens que trouxeram para o seu território, para o território de outro país no qual foram admitidos a fim de nele se reinstalarem.

2. Cada Estado Contratante considerará com benevolência os pedidos apresentados pelos refugiados que desejarem obter a autorização de transferir todos os outros bens necessários à sua reinstalação em outro país onde foram admitidos a fim de se reinstalarem.

Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. 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.

2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.

Art. 32 – Expulsão

1. Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar um recurso e de se fazer representar para esse fim perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.

3. Os Estados Contratantes concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Contratantes podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna.

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Art. 34 – Naturalização

Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

Capítulo VI - DISPOSIÇÕES EXECUTÓRIAS E TRANSITÓRIAS

Art. 35 - Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas

1. Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção.

2. A fim de permitir ao Alto Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e dados estatísticos pedidos relativos:

- a) ao estatuto dos refugiados,
- b) à execução desta Convenção, e
- c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados.

Art. 36 - Informações sobre as leis e regulamentos nacionais

Os Estados Contratantes comunicarão ao Secretário-Geral das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulguem para assegurar a aplicação desta Convenção.

Art. 37 - Relações com as convenções anteriores

Sem prejuízo das disposições do parágrafo 2 do art. 28, esta Convenção substitui, entre as Partes na Convenção, os acordos de 5 de julho de 1922, de 31 de maio de 1924, de 12 de maio de 1926, de 30 de julho de 1928 e de 30 de julho de 1935, bem como as Convenções de 28 de outubro de 1933, de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e o acordo de 15 de outubro de 1946.

Capítulo VII - CLÁUSULAS FINAIS

Art. 38 - Solução dos dissídios

Qualquer controvérsia entre as Partes nesta Convenção relativa à sua interpretação ou à sua aplicação, que não possa ser resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional de Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

Art. 39 - Assinatura, ratificação e adesão

1. Esta Convenção ficará aberta à assinatura em Genebra a 28 de julho de 1951 e, após esta data, depositada em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas. Ficarà aberta à assinatura no Escritório Europeu das Nações Unidas de 28 de julho a 31 de agosto de 1951, e depois será reaberta à assinatura na Sede da Organização das Nações Unidas, de 17 de setembro de 1951 a 31 de dezembro de 1952.

2. Esta Convenção ficará aberta à assinatura de todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas, bem como de qualquer outro Estado não-membro convidado para a Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas ou de qualquer Estado ao qual a Assembléia Geral haja dirigido convite para assinar. Deverá ser ratificada e os instrumentos de ratificação ficarão depositados em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

3. Os Estados mencionados no parágrafo 2 do presente artigo poderão aderir a esta Convenção a partir de 28 de julho de 1951. A adesão será feita pelo depósito de um instrumento de adesão em poder do Secretário Geral das Nações Unidas.

Art. 40 - Cláusula de aplicação territorial

1. Qualquer Estado poderá, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, declarar que esta Convenção se estenderá ao conjunto dos territórios que representa no plano internacional, ou a um ou vários dentre eles. Tal declaração produzirá efeitos no momento da entrada em vigor da Convenção para o referido Estado.

2. A qualquer momento ulterior, esta extensão será feita por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas e produzirá efeitos a partir do nonagésimo dia seguinte à data na qual o Secretário-Geral das Nações Unidas houver recebido a notificação ou na data de entrada em vigor da Convenção para o referido Estado, se esta última data for posterior.

3. No que concerne aos territórios aos quais esta Convenção não se aplique na data da assinatura, ratificação ou adesão, cada Estado interessado examinará a possibilidade de tomar, logo que possível, todas as medidas necessárias a fim de estender a aplicação desta Convenção aos referidos territórios, ressalvado, sendo necessário por motivos constitucionais, o consentimento do governo de tais territórios.

Art. 41 - Cláusula federal

No caso de um Estado federal ou não unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

a) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja execução dependa da ação legislativa do poder legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que as das Partes que não são Estados federais.

b) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja aplicação depende da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias ou cantões constitutivos, que não são, em virtude do sistema constitucional da federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o governo federal levará, o mais cedo possível, e com o seu parecer favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou cantões.

c) Um Estado federal Parte nesta Convenção fornecerá, a pedido de qualquer outro Estado Contratante que lhe haja sido transmitido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, uma exposição sobre a legislação e as práticas em vigor na Federação e suas

unidades constitutivas, no que concerne a qualquer disposição da Convenção, indicando a medida em que, por uma ação legislativa ou outra, se deu efeito à referida disposição.

Art. 42 – Reservas

1. No momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, outros que não os arts. 1º, 3º, 4º, 16 (1), 33, 36 a 46 inclusive.

2. Qualquer Estado Contratante que haja formulado uma reserva conforme o parágrafo 1 deste artigo, poderá retirá-la a qualquer momento por uma comunicação para esse fim dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Art. 43 - Entrada em vigor

1. Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão.

2. Para cada um dos Estados que ratificarem a Convenção ou a ela aderirem depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão, ela entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito por esse Estado do seu instrumento de ratificação ou de adesão.

Art. 44 – Denúncia

1. Qualquer Estado Contratante poderá denunciar a Convenção a qualquer momento por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

2. A denúncia entrará em vigor para o Estado interessado um ano depois da data na qual houver sido recebida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

3. Qualquer Estado que houver feito uma declaração ou notificação conforme o art. 40 poderá notificar ulteriormente ao Secretário-Geral das Nações Unidas que a Convenção cessará de se aplicar a todo o território designado na notificação. A Convenção cessará, então, de se aplicar ao território em questão um ano depois da data na qual o Secretário-Geral houver recebido essa notificação.

Art. 45 – revisão

1. Qualquer Estado Contratante poderá, a qualquer tempo, por uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, pedir a revisão desta Convenção.

2. A Assembléia Geral das Nações Unidas recomendará as medidas a serem tomadas, se for o caso, a propósito de tal pedido.

Art. 46 - Notificações pelo Secretário-Geral das Nações Unidas

O Secretário-Geral das Nações Unidas notificará a todos os Estados membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no art. 39:

- a) as declarações e as notificações mencionadas na seção B do art. 1º;
- b) as assinaturas, ratificações e adesões mencionadas no art. 39;
- c) as declarações e as notificações mencionadas no art. 40;
- d) as reservas formuladas ou retiradas mencionadas no art. 42;
- e) a data na qual esta Convenção entrar em vigor, de acordo com o art. 43;
- g) os pedidos de revisão mencionados no art. 45

Em fé do que, os abaixo-assinados, devidamente autorizados, assinaram, em nome de seus respectivos Governos, a presente Convenção.

Feita em Genebra, aos 28 de julho de mil novecentos e cinqüenta e um, em um só exemplar, cujos textos inglês e francês fazem igualmente fé e que será depositada nos arquivos da Organização das Nações Unidas e cujas cópias autênticas serão remetidas a todos os Estados membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no Art. 3