

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO**

Sílvia Lopes de Figueiredo do Espírito Santo

**REFÚGIO E ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO**

Porto Alegre

2017

SÍLVIA LOPES DE FIGUEIREDO DO ESPÍRITO SANTO

**REFÚGIO E ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial para aprovação no curso de Especialização em Direito do Estado, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque

Porto Alegre

2017

SÍLVIA LOPES DE FIGUEIREDO DO ESPÍRITO SANTO

**REFÚGIO E ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO NO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial para aprovação no curso de Especialização em Direito do Estado, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovação em _____ de 2017

Professor Doutor Marcelo Schenk Duque

Orientador

Aos meus pais.

Esta cova em que estás com palmos
medida

É a conta menor que tiraste em vida

É de bom tamanho nem largo nem fundo

É a parte que te cabe deste latifúndio

Não é cova grande, é cova medida

É a terra que querias ver dividida

É uma cova grande pra teu pouco defunto

Mas estarás mais ancho que estavas no
mundo

É uma cova grande pra teu defunto parco

Porém mais que no mundo te sentirás
largo

É uma cova grande pra tua carne pouca

Mas a terra dada, não se abre a boca

É a conta menor que tiraste em vida

É a parte que te cabe deste latifúndio

É a terra que querias ver dividida

Estarás mais ancho que estavas no
mundo

(João Cabral de Melo Neto, Funeral de
um lavrador)

RESUMO

O presente estudo explora a legislação brasileira sobre o visto de refúgio e as situações que deram origem à Resolução Normativa nº 97/2012 que versa sobre o visto humanitário. Parte-se da bibliografia sobre o tema para desenvolver uma breve reflexão acerca do crescente fluxo de imigrantes para o Brasil no período entre 1950 e 2012. Considerem-se os casos do migrante clandestino ao legal; e do refugiado político aos casos de acolhimento humanitário.

PALAVRAS-CHAVE: visto de refúgio. Visto humanitário. Imigração no Brasil. Direito Internacional Humanitário.

ABSTRACT

In this paper I investigate the Brazilian refugee visa legislation and the situations that engendered the Normative Resolution 97/2012, which governs humanitarian visa. From the literature on the issue, I briefly reflect on the growing flow of immigrants to Brazil during the period between 1950 and 2012. I focus on the cases of the clandestine to the legal migrant, and of the political refugee to situations of humanitarian admission.

KEYWORDS: refugee visa. Humanitarian visa. Immigration to Brazil. International Humanitarian Law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. MOBILIDADE URBANA.....	09
3. SITUAÇÃO MIGRATÓRIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	11
3.1 A SITUAÇÃO MIGRATÓRIA REGULAR.....	11
3.1.1 Documento de viagem e visto de entrada.....	11
3.1.2 Documentos de viagem para estrangeiro no Brasil	14
3.1.2.1 Passaporte para estrangeiro.....	15
3.1.2.2 Laissez-passer.....	15
3.2 A SITUAÇÃO MIGRATÓRIA IRREGULAR.....	15
3.2.1 A irregularidade migratória e o refugiado.....	16
4. OS FATOS.....	19
5 VISTO DE REFUGIO E CONCEITO DE REFUGIADO.....	22
5.1 DA SOLICITAÇÃO/CONCESSÃO DA PROTEÇÃO.....	25
5.2 O PRINCÍPIO DA NÃO DEVOLUÇÃO – <i>NON REFOULEMENT</i>	26
6. VISTO DE ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO.....	28
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	32

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo busca analisar, na área de conhecimento do Direito Internacional Humanitário, a forma como o Brasil tem enfrentado a onda de migrações, explorando sua relação como país de acolhida e o modo com que enfrentou situações ainda não contempladas pela legislação para conceder refúgio humanitário aos cidadãos do Haiti.

A reflexão sobre dialética entre a ordem internacional e o direito interno, se mostra de extrema relevância no atual cenário político-econômico internacional. O refúgio é instituto do ramo do Direito Internacional e os debates que envolvem esse tema têm se mostrado de extrema relevância, já que, se por um lado, cada vez mais, milhares de pessoas são obrigadas a deixarem suas casas em busca de acolhida humanitária, por outro, alguns países têm estabelecido dificuldades para conceder refúgio às vítimas de perseguição e violência.

A pesquisa em comento se deu com base nos textos legais pertinentes ao assunto em tela, bem como consulta a materiais fornecidos por organizações internacionais, hospedados em sítios da *internet*, além de artigos jornalísticos que abordam o tema e, especialmente na doutrina de autores consagrados como o Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, Celso Albuquerque de Melo e Liliana Lyra Jubilut.

Após breve consideração sobre a mobilidade urbana, serão apresentadas as situações migratórias na legislação brasileira; o contexto histórico e sociopolítico em que o Brasil se encontrava quando incorporou normas internacionais de proteção ao refugiado; o enquadramento legal do conceito de refugiado a partir de análise da legislação concessiva do visto de refúgio até os fatos que levaram à edição de resolução que formalizou a imigração haitiana estendendo vistos humanitários a cidadãos atingidos pelos problemas econômicos e sociais decorrentes de terremoto que destruiu a maior parte do país.

2 MOBILIDADE HUMANA

A história da humanidade sempre foi marcada por migrações ocasionadas pelas mais diversas razões (conflitos políticos, econômicos, religiosos; catástrofes naturais, penúria, escassez de bens e recursos, realização pessoal) e a apresentação do tema em debate passa pela clareza que se deve ter acerca da terminologia básica que envolve o assunto.

Sob a influência da Revolução Industrial, em meados do século XVIII (a partir de 1740), surgiram algumas considerações acerca do seu papel social e seus efeitos. Acreditava-se que a mobilidade humana era basicamente um facilitador do processo de urbanização, através do êxodo rural, funcionando em favor da industrialização.

O fluxo de pessoas também foi entendido desde procura do equilíbrio social¹ a fenômeno natural e providencial². De necessárias ao desenvolvimento do ser humano a jogo de mercado.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR (Agência da ONU para Refugiados), o termo “migrante” designa a pessoa que, por vontade própria, se desloca territorialmente com o intuito de se estabelecer no local de destino. Alerta que a expressão não deve ser confundida ou usada como sentido amplo para definir refugiado, já que a característica da voluntariedade, não presente nesse último, além de distanciar os conceitos, traz implicações legais:

Desfocar os termos “refugiados” e “migrantes” tira atenção da proteção legal específica que os refugiados necessitam, como proteção contra o *refoulement* e contra ser penalizado por cruzar fronteiras para buscar segurança sem autorização. Não há nada ilegal em procurar refúgio – pelo contrário, é um direito humano universal. Portanto, misturar os conceitos de “refugiados” e “migrantes” pode enfraquecer o apoio a refugiados e ao refúgio

¹ ZAMBERLAM, Jurandir. O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização. Porto Alegre: Pallotti, 2004

²idem

institucionalizado em um momento em que mais refugiados precisam de tal proteção.³

Não menos importantes são os conceitos de “migração forçada” e “migração clandestina”. Apesar de não terem definição legal, o primeiro diz respeito ao deslocamento de pessoas feito sob coerção ou violência, ou em decorrência de desastres ambientais, conflitos, fome, pobreza, por isso às vezes usado como uma forma genérica do termo “refúgio”. A “migração clandestina”, na doutrina de Zamberlam⁴, diz respeito às pessoas que não obstante o motivo do deslocamento “entram ilegalmente, sem portar qualquer visto ou permissão, num país diverso do de sua nacionalidade ou residência legal.”.

³ UNHCR ACNUR Agência da ONU para refugiados. “**Refugiados**” e “**Migrantes**” Perguntas Frequentes. Disponível em: < [http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/?sword_list\[\]=migrante&no_cache=1](http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/?sword_list[]=migrante&no_cache=1)>. Acesso em 16 abr. 2017

⁴ ZAMBERLAM, Jurandir. O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização. Porto Alegre: Pallotti, 2004.

3 A SITUAÇÃO MIGRATÓRIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

3.1 A SITUAÇÃO MIGRATÓRIA REGULAR

A lei brasileira prevê que a situação migratória do estrangeiro no território nacional pode ser regular ou irregular. A condição jurídica do estrangeiro em situação migratória regular no Brasil tem como norma regente a Lei nº 6.815, de 1980, com as modificações da lei nº 6.964, de 1981, também chamada de Estatuto do Estrangeiro, regulamentada pelo decreto nº 86.715, de 1981, e acordos diplomáticos.

Esta lei dispõe sobre a regra geral da admissão de naturais de outros países ao território nacional e define o ato administrativo que a autoriza, o visto, cuja concessão é disciplinada no art. 4º, designado também, indistintamente, por visto, visto de entrada e visto consular.

Migrantes regulares são, desta forma, os que ingressam no território nacional amparados pelas disposições do referido Estatuto do Estrangeiro, do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Brasil e Portugal, celebrado em 2000 e do Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados.

3.1.1 Documento de viagem e visto de entrada

Documento de viagem é o instrumento oficial de identidade de seu titular, aceito internacionalmente, por força de acordos, tratados e convenções, para ingresso em países estrangeiros. Os mais usuais são o passaporte, a carteira de identidade civil e o *laissez-passer*.

O visto, no âmbito do processo de admissão do estrangeiro, via de regra, é o que permite sua entrada no território nacional, é o seu pressuposto *sine qua*. Sua natureza jurídica é a de ato administrativo discricionário de Estado soberano podendo ser concedido, denegado, prorrogado ou

transformado na estrita dependência do interesse nacional. O emprego do termo poderá⁵ e a fixação de prazos para a permanência do estrangeiro no país, nos artigos concernentes à concessão do visto, indicam a discricionariedade do ato⁶.

Esse ato administrativo discricionário que autoriza a entrada do estrangeiro no território nacional é documentado, via de regra, através de inscrição aposta pela autoridade consular do país concedente, para o livre trânsito naquele país, no passaporte emitido pela autoridade do Estado do qual o estrangeiro é nacional. Passaporte, então, é o documento para a identificação de pessoas em viagem internacional, exigível de todos que tiverem de sair do território nacional ou a ele retornar.

O visto, que se diversifica em sete modalidades, é subordinado a limites temporais e o Estatuto do Estrangeiro discrimina o prazo de sua utilização.

É concedido por prazo determinado, conforme o Estatuto do Estrangeiro, no art. 8º, de trânsito (VITRA), até dez dias; no art. 12 de turista (VITUR), até cinco anos; no art. 14, temporário (VITEM), de noventa dias até enquanto durar a missão, o contrato, ou a prestação de serviços, comprovada perante a autoridade consular; no art. 18, permanente (VIPER), até cinco anos, condicionado a exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional e no art. 19, onde dispõe que os prazos dos vistos de cortesia (VICOR), oficial (VISOF), e diplomático (VIDIP) serão definidos pelo Ministério das Relações Exteriores.

O prazo de validade para a utilização de qualquer dos vistos, entretanto, consoante dispõe o art. 20, parágrafo único do Estatuto do Estrangeiro, é de noventa dias, contados da data de sua concessão, podendo ser prorrogada pela autoridade, uma só vez, por igual prazo.

⁵BRASIL. Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980, art. 4º Ao estrangeiro que pretenda entrar no território nacional poderá ser concedido visto.

⁶BRASIL. Lei 6.815/80, artigos 13 e seguintes.

São características ínsitas ao ato administrativo discricionário chamado visto:

a) ter a natureza de uma permissão individual, podendo estender-se a dependentes legais, conforme autoriza o parágrafo único do art. 4º, do Estatuto do Estrangeiro;

b) configurar-se em mera expectativa de direito, conforme dispõe o art. 26, também do Estatuto do Estrangeiro, eis que pode ser revogado ou modificado, por motivo de conveniência ou oportunidade da autoridade administrativa, sempre atenta ao interesse nacional e

c) ser temporário.

Outro princípio seguido pelo Brasil, no balizamento do processo de admissão do estrangeiro e autorização de sua entrada no território nacional, que excepciona a exigência de visto de entrada, é o da reciprocidade. Da prática do princípio da reciprocidade, o visto de entrada pode ser dispensado.

Situação singular é a estabelecida entre Brasil e Portugal pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, celebrado em 2000, que autoriza aos portugueses no Brasil e aos brasileiros em Portugal condições de admissão e entrada extremamente favoráveis.

Nos países participantes do MERCOSUL e associados vigora o “Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados”. Esse Acordo considera os documentos de identificação pessoal, expedido pela autoridade competente, dos nacionais ou residentes nestes países, como documentos de viagem hábil para trânsito nos territórios dos países participantes do MERCOSUL e Associados. O uso do documento de identidade expedida pelos órgãos oficiais de identificação substitui, como documento de viagem, o passaporte e excepciona a concessão expressa do visto, que se torna presumida. Os países mercosulinos que com o Brasil celebraram o acordo de reciprocidade para o uso da carteira de identidade

oficial e dispensa do visto expresso são a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai.

3.1.2 Documentos de viagem para estrangeiro no Brasil

A obrigatoriedade de portar documento de viagem, necessariamente válido e temporalmente vigente, está estabelecida no Decreto nº 86.715, de 1981, que regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

Entre os documentos de viagem para o estrangeiro em situação migratória regular estão o passaporte para estrangeiro, que é, no Brasil, concedido pela Polícia Federal e, no exterior, pelo Ministério das Relações Exteriores, conforme o caso, o *laissez-passer* e a carteira de identidade, que excepciona o passaporte em casos restritos.

Diz o art. 51 do Decreto nº 86.715, de 1981, que, além do disposto no artigo 26 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, não poderá entrar no território nacional quem:

- I - não apresentar documento de viagem ou carteira de identidade, quando admitida;
- II - apresentar documento de viagem:
 - a) que não seja válido para o Brasil;
 - b) que esteja com o prazo de validade vencido;
 - c) que esteja com rasura ou indício de falsificação;
 - d) com visto consular concedido sem a observância das condições previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e neste Regulamento.⁷

⁷ BRASIL. Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981.

3.1.2.1 Passaporte para estrangeiro

É concedido, no Brasil, pela Polícia Federal para estrangeiros nas condições de apátrida; de nacionalidade indefinida; asilado; refugiado; nacional de país que não tenha representação diplomática ou consular no Brasil nem seja representado por outro país e estrangeiro, legalmente registrado no Brasil que não disponha de documento de viagem.

É concedido, no exterior, pelo Ministério das Relações Exteriores ao cônjuge ou à viúva de brasileiro que haja perdido a nacionalidade originária em virtude de casamento.

3.1.2.2 LAISSEZ-PASSER

É documento de viagem concedido ao estrangeiro que não possua umque seja reconhecido pelo governo brasileiro, oriundo de países com os quais o Brasil não tenha relações diplomáticas. Neste caso estão os provenientes do Reino do Butão, de Ilhas Comores, da República Centro Africana, de Taiwan e de Kosovo.

3.2 A SITUAÇÃO MIGRATÓRIA IRREGULAR

A situação migratória irregular se dá quando o migrante ao entrar, permanecer e/ou desempenhar atividades no território nacional infringe o que estabelecem as normas que dispõe sobre a matéria, mormente o Estatuto do Estrangeiro, lei nº 6.815/1980 e legislação correlata.

O migrante irregular é definido no art. 2º, da Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 6.893/2009 em três categorias: a) os que ingressam clandestinamente no território nacional; b) os que, embora entrem regularmente, tem o prazo de estada vencido e c) os que, beneficiados

pela Lei nº 9.675, de 29 de junho de 1998, não implementaram os trâmites necessários à obtenção da condição de residente permanente.

A legislação denomina de clandestino o estrangeiro que não porta o visto adequado ao ingressar no território nacional.

Assim, o estrangeiro que entra no Brasil ao arrepio da legislação pertinente classifica-se como em condição de irregularidade migratória.

Na lição de Geromini⁸, a irregularidade migratória é, “*por definición, (...) el resultado de la legislación promulgada para controlar los flujos migratorios (...), y es una infracción (...) contra la soberanía del Estado*”.

As sanções, nos termos do Estatuto, aplicadas ao estrangeiro com entrada ou estada irregular no território nacional são a deportação, (arts. 57 a 64); a expulsão (arts. 65 a 75) e a extradição (arts. 76 a 94).

3.2.1 A irregularidade migratória e o refugiado

A condição de irregularidade migratória é mitigada no caso de postulante a refúgio. O art. 8º da lei nº 9.474, de 1997, que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, dispõe que o *ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes*.

A condição de refugiado cessará ou será perdida, caso configurar-se, em seu desfavor, algum dos casos previstos no art. 38 ou art. 39 da referida lei nº 9.474, de 1997.

O efeito imediato da cessação e/ou perda da condição de refugiado é a de converter-se, estando no território nacional, em migrante irregular.

⁸ Apud NICOLI, Pedro Augusto G. Trabalhador imigrante em situação de irregularidade. REVISTA DE DIREITO BRASILEIRA RDB, ano 1 v. 1, n. 1, jul-dez 2011, p. 366.

O art. 38, da lei nº 9.474, de 1997, elenca as hipóteses de cessação da condição de refugiado:

- I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;
- II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
- III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
- IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
- V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;
- VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

O art. 39, do mesmo diploma legal, por sua vez, elenca as hipóteses de perda da condição de refugiado:

- I - a renúncia;
- II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;
- III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;
- IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

O parágrafo único desse artigo dispõe que os refugiados que perderem essa condição com fundamento na renúncia (inciso I) e na saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro (inciso IV) serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento na prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa (inciso II) e no exercício de atividades

contrárias à segurança nacional ou à ordem pública (inciso III) estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que são *deportação, expulsão e extradição*.

4 OS FATOS

Direito Internacional Humanitário, na lição de Celso Albuquerque de Mello, foi expressão cunhada por Jean Pictet e utilizada em conferência do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, tornando-a corrente e explica:

O CICV considera o Direito Internacional Humanitário como um conjunto de “regras internacionais de origem costumeira ou convencional que são destinadas especialmente a regulamentar os problemas humanitários que decorrem diretamente dos conflitos armados internacionais ou não-internacionais e que restringem, por razões humanitárias, o direito das partes no conflito de utilizarem os métodos e os meios de guerra de sua escolha ou protegem as pessoas e os bens atingidos, ou podendo ser atingidos, pelo conflito”.⁹

No século XX, os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial e, no pós-guerra, o conseqüente fortalecimento dos debates acerca dos Direitos Humanos e Fundamentais em âmbito internacional, principalmente a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), internacionalizando a proteção dos direitos humanos, levaram o foco às migrações forçadas e à necessidade de se tutelar o refúgio.

Nesta conjuntura deu-se a convocação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de Conferência para a redação de uma “Convenção regulatória do status legal dos refugiados. Como resultado, a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954)”¹⁰.

Apesar de garantidora, a Convenção de 51, ou Estatuto dos Refugiados, como ficou conhecida, possuía limitações temporal e geográfica. Com o objetivo de ampliar o alcance da definição de refugiados e suprir essas limitações, em 1967 foi estabelecido o Protocolo de Nova York sobre o Estatuto dos Refugiados.

⁹ ALBUQUERQUE MELLO, C. A implementação do Direito Internacional Humanitário pelo Direito Brasileiro. In: CANÇADO TRINDADE, A. A. (Org.). A incorporação das normas internacionais de proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro. San José, C.R.: IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, 1996.

¹⁰ UNHCR ACNUR Agência da ONU para refugiados. <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>> Acesso em 16 de abril de 2017.

O artigo 1º, do Estatuto do refugiado define o termo apontando conceitos trazidos por outras legislações, quais sejam:

- a) Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928;
- b) Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938;
- c) Protocolo de 14 de setembro de 1939;
- d) Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

E o estende a pessoas que sofreram perseguição “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Neste trecho, pode-se ver a limitação temporal trazida pela Convenção para o conceito. Pessoas nas mesmas condições daquelas descritas, porém vitimadas por acontecimentos ocorridos após a data definida, não estariam protegidas pelo Estatuto. Destarte, em 1967 a ONU emitiu um protocolo, conhecido como “Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados”, ampliando temporal e geograficamente o conceito de refugiado e expandindo a proteção humanitária.

O Brasil sempre esteve comprometido com as organizações internacionais acolhendo as medidas de proteção aos direitos humanos colocadas por organismos internacionais. Ratificou o Estatuto dos Refugiados em 1961 e, posteriormente, em 1972, o Protocolo de 1967, através do Decreto nº 70.946, de 7 de agosto.

Em 1972 foi criado, no Brasil, o Ministério do Planejamento; o presidente João Goulart foi recebido na Casa Branca pelo então presidente americano John F. Kennedy, estreitando as relações do Brasil com os EUA; Cuba foi expulsa da OEA sob pressão dos EUA e abstenção do Brasil e a Anistia Internacional era criada em Londres. Foi neste cenário histórico que o Brasil aderiu ao Protocolo de 67, que derrubava a reserva temporal prevista na Convenção de 1951.

Ainda na década de 70, segundo Jubilut¹¹, o ACNUR estabeleceu um escritório na cidade do Rio de Janeiro realizando o reassentamento de

¹¹ JUBILUT, L.L. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método. 2007.

refugiados, já que ainda vigorava a reserva geográfica da Convenção de 51. Para isso, contou com o amparo de organizações de promoção e proteção aos Direitos Humanos, tais como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Comissão Pontifícia Justiça e Paz (comumente denominada Comissão Justiça e Paz) e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Organizações estas que até hoje desempenham papel fundamental no tocante ao acolhimento e recolocação profissional dos refugiados.

As reservas geográficas foram superadas pelo Decreto Presidencial n. 99.757 de 3.12.1990, publicado no Diário Oficial da União de 4.12.1990, em consonância com os princípios Constitucionais.

Em 1997, com a promulgação da Lei 9.474, o Brasil finalmente compila o entendimento internacional no âmbito da promoção à proteção do refugiado e cria um órgão administrativo responsável pela análise das solicitações de refúgio, o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE

5 VISTO DE REFÚGIO E O CONCEITO DE REFUGIADO

A Convenção de Genebra de 1951, já em seu preâmbulo, procura assegurar no maior grau de abrangência, os direitos e as liberdades fundamentais dos refugiados:

Considerando 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,

(...)

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 (...)¹²

Dentre as principais diretrizes do Estatuto, podem ser destacados, os conceitos de refugiado e suas obrigações gerais e os princípios de não devolução (*non-refoulement*) e não aplicação de sanções penais por entrada ou permanência ilegal. Em outras palavras, a definição de quem é e quem não é um refugiado; o Estatuto Jurídico dos Refugiados e o compromisso dos Estados Contratantes.

O termo “refugiado” teve definição dada pelo artigo 1º da Convenção de Genebra. O texto original previa a aplicação à 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 §2º da presente seção;

Nesse aspecto a Convenção retomou o teor de instrumentos internacionais anteriores a ela para fundamentar os requisitos para obter a tutela. Esta categoria ficou conhecida como de “refugiados estatutários”, pois o conceito já era previsto em outros estatutos.

¹²GENEBRA. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 16 abr. 2017

O artigo 2º da Convenção trazia uma limitação temporal para a conceituação do termo. Estipulava que estariam protegidas pelo Estatuto as pessoas:

2) Que, em conseqüência 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

E definia os acontecimentos ocorridos antes de janeiro de 1951 como:

- 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";

Depreende-se dos dois artigos apresentados que o conceito de refugiado, na Convenção de 1951, impunha limitações geográficas (somente extensível a europeus) e temporais (acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951) à sua delimitação.

Da urgência na promoção da proteção e ampliação das disposições, foi convocada uma conferência plenipotenciária, da qual resultou o Protocolo de 1967, que redefiniu o termo "refugiado" desconsiderando os limites temporais e geográficos¹³.

No ano de 1984, na cidade colombiana de Cartagena de Índias, foi emitido o documento que ficou conhecido como Declaração de Cartagena Sobre Refugiados, que trouxe, além de conclusões e recomendações,

¹³Já no preâmbulo é possível identificar a intenção do Protocolo de 1967: *Os Estados Partes no presente Protocolo, Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção, Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto (...)*

complemento ao conceito de refugiado, além de colocar luz à necessidade de se diferenciar os refugiados de outras categorias de migrantes:

Desse modo, a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela 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, agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. *(conclusão terceira, das conclusões e recomendações, da Declaração de Cartagena de 1984)*

O Brasil ratificou a Convenção de Genebra de 1951, no ano de 1961 e no ano de 1972 aderiu ao Protocolo de 1967, mas somente no ano de 1997 publicou a Lei 9.474, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e definiu mecanismos para implementar o Estatuto dos Refugiados de 1951. A Lei define, em seu artigo 1º, como refugiado o indivíduo que:

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.¹⁴

Neste panorama, então, deu-se a consolidação da legislação sobre o tema no Brasil, com disposições que regulam a determinação do status de refugiado e o estabelecimento de comitê administrativo encarregado da análise das solicitações de refúgio.

¹⁴ BRASIL. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, art. 1º. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm> Acesso em 16 de abr. 2017

5.1 DA SOLICITAÇÃO/CONCESSÃO DA PROTEÇÃO

Superada a fase de conceituação da condição de refugiado, nota-se que a etapa procedimental relativa à concessão da proteção, não foi tratada pelo Estatuto ou pelo Protocolo, sendo atribuição de cada Estado Parte *estabelecer os procedimentos que considera mais adequados, tendo em vista a especificidade de suas estruturas constitucionais e administrativas*¹⁵.

Alicerçada nos ideais do Direito Internacional Humanitário a legislação brasileira determinou que o reconhecimento da condição de refugiado pode ser solicitado pelo interessado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira e, especialmente, que o ingresso irregular em território nacional não é óbice para a solicitação às autoridades competentes.

O procedimento está previsto entre os artigos 17 e 28, da Lei 9474/97. Orienta que a solicitação será feita a autoridade competente a quem serão prestadas declarações e que abrirá o processo encaminhando informações ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR que, por sua vez, poderá auxiliar no andamento do feito.

As declarações prestadas e o registro do ato são protegidos por sigilo e a instrução se dá mediante relatório encaminhado ao CONARE que proferirá decisão e notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal para que tome as medidas administrativas cabíveis.

O estrangeiro reconhecido como refugiado no Brasil será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, assinará termo de responsabilidade e solicitará cédula de identidade.

¹⁵ACNUR. **Manual de procedimentos e critério para a determinação da condição de refugiado**. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado> Acesso em 23 de abril de 2017

5.2 O PRINCÍPIO DA NÃO DEVOLUÇÃO - *NON REFOULEMENT*

A “não devolução” é conteúdo de relevo na esfera dos princípios que envolvem a normatização da proteção ao refugiado.

A Convenção de 1951, em seu artigo 33 sob o título: Proibição de expulsão ou de rechaço, vetou a possibilidade de devolução do refugiado para os locais que ameacem sua integridade, inclusive os fronteiriços.

Ademais, a própria Convenção faz uma ressalva, para os casos em que o refugiado 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”¹⁶

A Declaração de Cartagena, por sua vez, atribui significância ao tema na redação da “conclusão” pertinente:

Quinta - Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*.

Ao reconhecer a não devolução como um princípio *jus cogens*¹⁷ e atribuir os adjetivos importante, significativo e “pedra angular” a Declaração evidencia a relevância da proibição.

Este entendimento foi expressamente consagrado na legislação brasileira, sendo, o § 1º, do artigo 7º, da Lei 9.474/97 peremptório em sua redação:

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

¹⁶ GENEBRA. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, Art. 33, item 2. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 17 abr. 2017

¹⁷ *Jus Cogens*, na doutrina de R. Seidenfus e D. Ventura, Introdução ao Direito Internacional Público, p. 24, são “normas que não podem ser derogadas de um tratado sob pena de nulidade.”

Dado preceito confirma o princípio como estrutural da política brasileira de refúgio, reconhecendo-se que devolver essas pessoas aos locais de origem seria retomar a situação de perigo.

6 VISTO DE ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO

Um dos atributos do Direito é seu dinamismo. A tutela se dá a partir da ameaça a um bem jurídico, que pode ocorrer de incontáveis maneiras, se perpetuar no tempo ou surgir de inopino.

Em 12 de janeiro de 2010, no Haiti, um terremoto devastou o país, destruindo construções, afetando sistemas de saúde, energia, comunicação e deixando seus habitantes, que já sofriam efeitos de uma política econômica instável que levou à queda de um presidente (Jean-Bertrand Aristide, foi deposto em 2004) e à ebulição de conflitos armados internos, em situação de penúria.

Neste contexto, considerando ainda a presença de tropas brasileiras em missão de paz aprovada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – ONU em solo haitiano e a proximidade territorial com o Brasil (o Haiti é uma ilha caribenha próxima a países que fazem fronteira com o Brasil), milhares de cidadãos haitianos traçaram rota para o Brasil, onde foi solicitado refúgio.

O Brasil, no entanto, no bojo de sua legislação de Direito Internacional Humanitário, especialmente no que diz respeito ao refúgio, não poderia conceder o *status* de refugiado àqueles cidadãos haitianos, porque, em verdade, não se adequavam aos aspectos legais caracterizadores desta condição.

Em 13 de janeiro de 2012, entrou em vigor a Resolução Normativa n° 97/2012, emitida pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg, passando a disciplinar exclusivamente o caso dos haitianos.

A Resolução foi fundamentada em razões humanitárias e esclarece: *aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população*

*haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010*¹⁸.

O visto estendido aos haitianos foi o previsto no art. 16 da Lei 6.815/80: visto permanente concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil. Todavia, a Resolução também previu a concessão de vistos limitados a 1.200 (mil e duzentos) ao ano.

A Polícia Federal brasileira registrou, no ano de 2015, a entrada de 14.535 haitianos no Brasil, segundo reportagem do portal de notícias G1¹⁹, publicada em 25 de junho de 2016.

Não obstante, no mesmo ano de 2016, os jornais El País e Folha de São Paulo, nas suas versões online, estampavam as manchetes “A odisséia dos haitianos que deixam o Brasil em crise com destino aos EUA”²⁰ e “Para fugir da crise, haitianos trocam o Brasil pelo Chile”²¹, respectivamente.

¹⁸BRASIL. Resolução Normativa do CNIG n° 97/2012, Parágrafo único, do artigo 1°. Disponível em <http://www.veritae.com.br/lex-5110BF3C-850E57F3B739/2882_149_13-01-12_trabalho.pdf> Acesso em 24 abr 2017.

¹⁹ VÉLASCO, C.; MANTOVANI, F. Em 10 anos número de imigrantes aumenta 160% no Brasil. **G1** Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>>. Acesso em 24 abr. 2017

²⁰ PÉREZ, D. M. A odisséia dos haitianos que deixam o país em crise com destino aos EUA. **El País**. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/26/internacional/1477437223_933130.html> Acesso em 24 abr 2017

²¹ PRADO, E. S. A. Para fugir da crise, haitianos trocam o Brasil pelo Chile. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1768958-para-fugir-da-crise-haitianos-trocam-o-brasil-pelo-chile.shtml>> Acesso em 24 de abr. 2017

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações humanas são dinâmicas e o Direito, como expressão disso, deve acompanhar seu ritmo e estar de acordo com as mudanças.

O refúgio é instituto do ramo do Direito Internacional Humanitário e os debates que envolvem esse tema têm se mostrado de extrema relevância no atual cenário político-econômico internacional.

Muitos refugiados, por escolha ou necessidade, acabam escolhendo o Brasil como país de acolhida. Enquanto diversos países têm manobrado para limitar a entrada de refugiados, no Brasil há a preocupação em regulamentar a situação das pessoas nessa situação, sob sua tutela, assegurando-lhes, possivelmente, mais garantias que a maioria dos países de acolhida.

As possibilidades que fundamentam a concessão de refúgio no país são direcionadas a pessoas que têm ameaçadas a vida ou integridade física no seu país de origem, por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social específico ou opinião pública e saem dele, não podendo ou não querendo voltar.

Em 2010, um terremoto abalou o Haiti e fez com que milhares de seus habitantes viessem procurar acolhida no Brasil. Porém o país não tinha como regularizar a situação desses haitianos vindos, pois não se enquadravam nos fundamentos legais que possibilitam a concessão do visto de refúgio.

Neste escopo, foi editada a Resolução Normativa do CNIg nº 97, do ano de 2012, que estende a proteção de refúgio aos cidadãos haitianos solicitantes, por razões humanitárias, sendo consideradas, conforme o texto da Resolução aquelas “resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.”²²

²² BRASIL. CNIg. Resolução Normativa nº 97, de 19 de agosto de 2012, art. 1º, Parágrafo único.

Ante a imprevisibilidade dos acontecimentos, o Brasil se viu outras vezes obrigado a conformar a legislação para receber pessoas em situação de refúgio por outros motivos que não os já elencados, como o caso dos sírios, por grave e generalizada violação dos direitos humanos. Ademais, prorrogou prazos e editou outras resoluções para garantir a proteção humanitária.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE MELLO, C. **A implementação do Direito Internacional Humanitário pelo Direito Brasileiro**. In: CANÇADO TRINDADE, A. A. (Org.). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. San José, C.R.: IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, 1996.

BRASIL. Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d86715.htm>. Acesso em 16 de abr. 2017.

_____. 9.474, de 22 de julho de 1997. Planalto. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em 16 abr. 2017.

_____. Lei nº 68.15, de 19 de agosto de 1980. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em 16 abr. 2017.

_____. Resolução Normativa nº 97, de 19 de agosto de 2012. **Conselho Nacional de Imigração**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf>. Acesso em 16 abr. 2017.

GENEBRA. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf>. Acesso em 10 abr. 2017

JUBILUT, L.L. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método.2007.

NICOLI, P. A. G. **Trabalhador imigrante em situação de irregularidade**. REVISTA DE DIREITO BRASILEIRA RDB, ano 1, vol. 1, n. 1, jul-dez 2011.

PÉREZ, D.M. A odisséia dos haitianos que deixam o país em crise com destino aos EUA. **El País**. Disponível em<http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/26/internacional/1477437223_933130.html>. Acesso em 24 abr. 2017.

PRADO, E. S. A. Para fugir da crise, haitianos trocam o Brasil pelo Chile. **Folha de São Paulo**. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1768958-para-fugir-da-crise-haitianos-trocam-o-brasil-pelo-chile.shtml>>. Acesso em 24 abr. 2017.

SEITENFUS, R.; VENTURA, D. **Introdução ao Direito Internacional Público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

UNHCR ACNUR. Agência da ONU para refugiados. **O que é a Convenção de 1951?** Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em 10 abr. 2017.

_____. Agência da ONU para refugiados. **“Refugiados” e “Migrantes” Perguntas Frequentes.** Disponível em: <[http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/?sword_list\[\]=migrante&no_cache=1](http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/?sword_list[]=migrante&no_cache=1)>. Acesso em 10 abr. 2017.

_____. Agência da ONU para refugiados. Manual de procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado>. Acesso em 15 abr. 2017.

VELASCO, C.; MANTOVANI, F. Em 10 anos número de imigrantes aumenta 160% no Brasil. **G1 MUNDO.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>>. Acesso em 24 abr. 2017.

ZAMBERLAM, Jurandir. O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização. Porto Alegre: Pallotti, 2004.