MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE IMIGRANTES FORÇADOS E A AGENDA BRASILEIRA

INTERNATIONAL PROTECTION OF FORCE MIGRANTS AND BRAZILIAN'S AGENDA

Giuliana Redin.
Professora de Direito Internacional do Departamento de Direito e PPGD da UFSM. Doutora em Direito pela PUC/PR. Coordenadora do Migraidh, Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional da UFSM. (Cátedra Sérgio Vieira de Mello UFSM).

Luís Augusto Bittencourt Minchola.
Estudante de graduação em Direito pela UFSM. Estudante-pesquisador do Migraidh, Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional/UFSM. (Cátedra Sérgio Vieira de Mello UFSM).

RESUMO

O regime internacional para os refugiados, consolidado pela Convenção de 1951, tem sido também construído a partir de realidades regionais que envolvem imigração forçada. O Processo de Cartagena representa a resposta das Américas para a mobilidade humana na condição forçada. Apesar disso, em um cenário internacional, a proteção de refugiados depende rigorosamente da vontade política dos Estados, de modo que se faz necessário avaliar as respostas brasileiras ao intensificado fluxo de pessoas que passaram a ingressar no Brasil como solicitantes de refúgio e diante de um cenário de pouco comprometimento global com a proteção internacional da pessoa do imigrante forçado. É nesse contexto que o presente artigo apresenta uma análise da agenda brasileira para a imigração forçada a partir do Processo de Cartagena e do contexto global de respostas de Estado relativas à essa imigração.

PALAVRAS-CHAVE: Migração Forçada; Direito Internacional dos Refugiados; Política Nacional para Refugiados.

ABSTRACT

The international regime for refugees, consolidated by 1951 Convention, has been also built since regional realities that are related to the forced immigration. The Cartagena's Process represents America's response to the human mobility in the forced condition. Despite this, in an international scenery, refugees' protection depends strictly of states political will, so that it is necessary to evaluate Brazilian responses to the intensified flow of people who began to enter in Brazil as asylum seekers and before a scenery with little global commitment with the international protection of the forced immigrant. It is in this context that this article shows an analysis of Brazilian agenda to the forced immigration since Cartagena's Process and since the global context of state's related responses to this immigration.

KEY-WORDS: Forced Migration; International Refugee Law; National Policy for Refugees.

INTRODUÇÃO

Atualmente a imigração na condição forçada apresenta variadas facetas e motivações, trazendo, portanto, novos e complexos desafios ao sistema internacional de proteção da pessoa humana. No que concerne à imigração forçada, o principal instituto é o do refúgio, que cristalizou uma definição global para o momento histórico da Segunda Guerra Mundial. Contudo, essa realidade não correspondia a todas as demandas vivenciadas no cenário internacional, sobretudo, por desconsiderar as especificidades regionais. É nesse contexto, que em âmbito das Américas surge no último quartel do século XX o Processo de Cartagena, que, sobretudo, procura dar uma resposta aos deslocamentos forçados na América Central e abre-se para um diálogo permanente sobre as novas realidades de imigração forçada na região. Mesmo diante de todos os regimes internacionais acerca da imigração forçada, o instituto do refúgio e demais respostas internacionais seguem baseadas na política de Estado, ou seja, na agenda nacional dos países receptores.

É nesse sentido que a pesquisa objetiva analisar a política nacional brasileira em matéria de imigração forçada, que passa a ter novos desafios diante do aumento exponencial desses fluxos no país. A avaliação do desenrolar dessa agenda parte dos fundamentos do Processo de Cartagena e da dinâmica e particularidades dos fluxos imigratórios forçados, caracterizados por violações de direitos humanos em diferentes níveis.

O artigo está estruturado em três partes. A primeira procura analisar a agenda política internacional relativa à imigração forçada dentro de um cenário multifacetado e as respostas jurídicas que se apresentam. A segunda está baseada em relato sobre o Processo de Cartagena como instrumento de diálogo regional sobre a imigração forçada. Por fim, a terceira apresenta a descrição da política nacional para refugiados e as respostas do Comitê Nacional para os Refugiados, Conare, diante das novas solicitações de refúgio.

A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL FORÇADA: AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL E ENFRENTAMENTOS JURÍDICOS

O deslocamento humano marcado pela condição forçada possui várias categorizações, cada uma com um tratamento jurídico e político correspondente (embora frequentemente se assemelhem as políticas para mais de uma categoria[1]). Não apenas refugiados, mas também apátridas, deslocados internos e, em uma discussão ainda aberta, até mesmo migrantes tipicamente conhecidos como econômicos podem se encontrar na condição de imigrantes forçados. Estes últimos são tratados sob o direito interno, sendo uma das áreas de maior exercício da soberania sobre o indivíduo, o "não-nacional", não protegido internacionalmente (exceto, em certa medida, naqueles países signatários da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990). Não há, em regra, no plano jurídico, qualquer norma expressa que obrigue o Estado a receber o estrangeiro, qualquer que seja sua situação enquanto esteja na condição de imigrante. Aliás, isso é reproduzido expressamente no teor do art. 35 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Os deslocados internos também estão prioritariamente sujeitos ao direito doméstico, pois não cruzam fronteiras e não são objeto de acordos internacionais expressivos, mas são também atendidos pelo Acnur, que estende seu mandato a este contexto. Os apátridas possuem tratamento jurídico no plano internacional, contudo, sua condição de não possuírem relação política institucionalizada com Estado algum torna muito mais complexa e desafiadora a sua proteção jurídica. Já os refugiados, aos quais se aprofundará o debate na sequência, possuem um dos sistemas mais juridicamente consolidados de proteção, o Direito Internacional dos Refugiados.

O Direito Internacional dos Refugiados tem origens contemporâneas na Europa no início do Século XX[2] a partir da Liga das Nações, em meio, inicialmente, à proteção de refugiados russos (JUBILUT, 2007: 73-80); gradativamente, foi ampliando seu mandato e sua institucionalização até chegar a um dos marcos mais importantes neste regime internacional de proteção de direitos humanos, representado pela realização da Convenção de Genebra de 1951, especialmente direcionada para dar uma solução aos fluxos de refugiados resultantes da Segunda Guerra Mundial. Esta Convenção, ratificada hoje por em torno de 150 países (ACNUR, 2007), traz uma afirmação de direitos subjetivos

[1] O tratamento dado à imigrantes e refugiados, por exemplo, pode ser muito similar em momentos de controle de fronteiras, como é o caso atual da União Europeia, onde indistintamente procura-se evitar o ingresso de estrangeiros no seu território.

[2] Antes disso, outros institutos semelhantes ao refúgio também se registravam desde a antiguidade (Cf. BARICHELLO, 2009). Além do mais, na América Latina já estava consolidada uma estrutura de asilo político (Cf. FISCHEL DE ANDRADE, 2014), mas que difere da proposta representada pelo instituto do refúgio em sentido estrito.

àqueles que forem reconhecidos pelo Estado como refugiado, especialmente relativos à integração e acesso à direitos civis e sociais. Além disso, afirma o princípio do *non-refoulement*[3] e o direito a solicitar refúgio. Não obstante, a Convenção define o que é um refugiado, ou seja, seu conceito, indicando que será quem, 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 (...).

Em 1967, o Protocolo de Nova York complementa a Convenção e elimina as reservas geográficas e temporais permitidas na Convenção[4], de modo a expandir a garantia dada pelo instituto para um nível global e reconhecer a necessidade de se utilizar o instituto para além daqueles conflitos anteriores que inspiraram a Convenção. Apesar disso, desde contextos ao Sul global não contemplados por aquela construção jurídica, foi necessário a elaboração de novos marcos regionais que expandissem o conceito de refugiado, que serão concretizados pela Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos da OUA de 1969 e pela Declaração de Cartagena de 1984. Estes documentos, com definições ampliadas do que é um refugiado, permitem dar respostas à deslocamentos causados por violências de diversas ordens não compreendidas juridicamente pela categorização proposta no sistema global regido pela Convenção de 51, e se consolidam como importantes mecanismos regionais para a proteção de direitos humanos. Fischel de Andrade (2001: 91) lembra, por exemplo, que na América Central, resultante dos conflitos que antecederam a Declaração de Cartagena, havia mais de dois milhões de refugiados, dos quais apenas 150 mil seriam abrangidos pela definição da Convenção de 1951. É justamente diante de contextos desta magnitude, pois, que as definições ampliadas procuram dar soluções.

Estes são os principais mecanismos jurídicos construídos para proteção de refugiados, seja em nível global, seja em nível regional, e constituem o núcleo que inspira legislações nacionais no tema. Contudo, qualquer um deles não avança diretamente para afirmar um direito de receber refúgio; há o direito, conforme o entendimento tradicional, de solicitar refúgio, mas é o Estado que irá decidir se o solicitante será protegido ou não. Nesse sentido, Jublilut (2007: 85) argumenta que

[3] O princípio do non-refoulement, ou não devolução, aceito como costume internacional e, portanto, vinculante à todos os Estados, refere-se à obrigação do Estado de não devolver a pessoa à território onde sua vida ou liberdade possa ser ameaçada por vários motivos como raça, religião, nacionalidade ou opinião política.

[4] A convenção continha a possibilidade de o Estado restringir a proteção de refugiados à acontecimentos ocorridos na Europa (reserva geográfica), em "decorrência da pressão dos Estados europeus que se sentiam prejudicados com a enorme massa de refugiados em seus territórios, e que queriam que houvesse uma redistribuição desse contingente. O atendimento desta reivindicação seria, no entanto, impossível, caso se incluíssem refugiados provenientes de outras localidades, especialmente de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo." (JUBILUT, 2007 p. 84-85). Já a limitação temporal expressa-se pela previsão de extensão do instituto apenas para eventos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951.

> a Convenção de 51 não estabelece um órgão responsável por sua interpretação, deixando a cargo das cortes nacionais de cada Estado o papel de solucionar controvérsias advindas de sua interpretação, apesar de na prática o ACNUR divulgar diretrizes de interpretação. Tal fato fortalece a soberania dos Estados no que tange à aplicação do instituto do refúgio, ao mesmo tempo em que não estimula uma interpretação, e conseguinte aplicação, homogênea dele, razão pela qual este diploma é criticado.

Como Fischel de Andrade (2001) lembra, o ato de decisão é declaratório, correspondendo ao reconhecimento do Estado de que as condições fáticas vivenciadas pelo solicitante o caracterizam como refugiado, o que deveria, em tese, afastar a discricionariedade do Estado (este não concederia o refúgio, apenas o reconheceria). Contudo, a decisão está em um nível político, diante do que vários outros contextos que transcendem o plano normativo irão interferir na resposta dada àqueles requerentes de proteção internacional dentro de um Estado. É a partir daqui que se forma uma política de Estados para gerenciar os fluxos de refugiados, com tendências ora de acolhida, ora de restrição. Dentro deste contexto, Reis (2004: 151) lembra que, ao fim, nenhum Estado é obrigado a receber refugiados, apenas a não devolver em caso de possibilidade de perseguição. Por isso, portanto, preocupações políticas influenciam na decisão de proteger ou não um refugiado. Diante disso, Loescher e Milner (2011), por exemplo, argumentam que para que os Estados se comprometerem em auxiliar no tema dos refugiados, é necessário que percebam essa ação como um meio para atingir objetivos políticos maiores, ou seja, como uma ferramenta para alcançar algo desejado. Além disso, os mesmos autores lembram dos desafios postos à proteção de refugiados e à articulação feita pelo Acnur a partir de cenários políticos internacionais cambiantes, como a Guerra Fria, o pós-Guerra Fria e o pós-11/09, que impactam diretamente na forma de resposta dos Estados aos refugiados.

Durante a Guerra Fria, os Estados Ocidentais geralmente davam acolhida a refugiados vindos do Leste, devido a vantagens políticas de demonstração de superioridade especialmente diante do bloco soviético. A acolhida de refugiados era, pois, não apenas um mecanismo de proteção de direitos humanos, mas sim uma ferramenta política. Conforme Castles e Van Hear (2011: 290), o regime internacional de refúgio

> was quickly adapted to Cold War exigencies, serving as mechanism for welcoming fugitives from communist countries in Western countries. The numbers were small, due to the exit restrictions of Soviet-Bloc countries, so that generosity towards those who succeeded in traversing the Iron Curtains provided valuable propaganda to the west[5].

[5] Em português: "foi rapidamente adaptado às exigências da Guerra Fria, servindo como mecanismo para acolhida de fugitivos dos países comunistas nos países Ocidentais. Os números eram pequenos, devido à restrições de saída dos países do Bloco Soviético, então a generosidade dirigida à quem conseguia atravessar as Cortinas de Ferro traziam propaganda valiosa para o Oeste." Tradução livre.

Ao mesmo tempo, os conflitos ao Sul se acirravam diante, especialmente, de processos de descolonização. Os Estados ao Norte não mostravam a mesma preocupação em proteger as vítimas destes processos, tanto que as definições ampliadas de refugiado que vão permitir uma abrangência maior do regime vão ser criadas apenas em nível regional. Novamente com Castles e Van Hear (2011, 290), lembrando de Keely e Chimni, destaca-se que ao tempo desenvolveu-se um regime dual de refúgio, um ao Norte, destinado para receber refugiados do Leste e encabeçado pelos Estados Unidos e pela Europa Ocidental, e um ao Sul, desenvolvido para responder aos conflitos violentos, que seria conduzido pelo Acnur e os quais não era tido como apropriado para receber proteção ao Norte. Acabada a Guerra Fria, com a chegada massiva de novos fluxos vindos tanto do Leste quanto do Sul, esta disposição política de acolhida se acabou, e se inicia uma postura restritiva para a entrada de imigrantes forçados. Então, "the initial response of European states to the new trends of the 1990's was to strengthen national border control measures. The resettlement-based refugee approach of the Cold War period was largely abandoned[6]" (CASTLES; VAN HEAR, 2011: 292).

Diante disso, construíram-se vários mecanismos orientados especialmente para controle de fronteiras, deportação e contenção da chegada de estrangeiros às fronteiras, para evitar que se solicite o refúgio, o que garantiria direitos à pessoa requerente (HANSEN, 2014: 258-259). Este contexto ao Norte soma-se a uma agenda também ao Sul de contenção dos fluxos de imigrantes forçados, vulnerando a proteção de pessoas reconhecidas como sujeitos de proteção no plano jurídico internacional. Loescher e Milner (2011: 197) notam que, a partir de variados mecanismos nesse sentido, "as refugees numbers continued to rise in the 1990s, states in the developing world also began to place restrictions on asylum.[7]" Nos últimos anos, a agenda política de restrição e contenção de imigrantes e refugiados ao Norte (e, também, em vários casos ao Sul) cresce, mostrando a lacuna de proteção deixada pelo Direito Internacional dos Refugiados ao sujeitar este instituto, que deveria afirmar um direito individual de ser protegido, a ser objeto de política externa e doméstica de um Estado, influenciado por preocupações no plano das relações internacionais, por preocupações econômicas e por pautas criadas por discursos relativos à figura do estrangeiro. É a proteção da pessoa humana em embate com o nível político de decisões sobre o que deveria ser encarado como direito individual. Está claro, portanto, que a proteção de refugiados depende da vontade polí-

[6] Em português: "a resposta inicial dos Estados europeus às novas tendências dos anos 90 foi fortalecer as medidas de controle de fronteiras nacionais. A abordagem do refúgio baseada no reassentamento do período da Guerra Fria foi amplamente abandonada." Tradução livre.

[7] Em português: "conforme os números de refugiados continuaram a aumentar nos anos 90, os Estados no mundo em desenvolvimento também começaram a colocar restrições no asilo". Tradução livre.

tica do Estado (a partir da articulação de diversas variáveis interligadas com o tema) de receber um sujeito construído como "não-nacional".

Todo este cenário se faz ainda mais preocupante diante do contexto atual de crescimento dos conflitos violentos, de desastres naturais, de perseguições individuais e grupais, dentre outros, que amplia o número de pessoas a cruzar fronteiras de maneira forçada por ver sua vida, liberdade ou integridade ameaçada. O relatório publicado em 2015 pelo Acnur revela que 19,5 milhões de pessoas vivem atualmente na condição de refugiados formalmente reconhecidos, enquanto o total de pessoas refugiadas, deslocadas internas e solicitantes de refúgio chega a 59,5 milhões. Apenas em 2014, 13,9 milhões de pessoas teriam se deslocado forçadamente por conta de perseguições e conflitos (incluindo na soma refugiados e deslocados internos). São números recordes, segundo o próprio relatório, evidenciando um crescimento muito grande nos deslocamentos forçados. Apenas em 3 anos, as cifras teriam crescido 40% (Acnur, 2015: 5). Como principais responsáveis, estão a Síria, Afeganistão e Somália, Paquistão, que geram uma massiva fuga dos territórios nacionais diante da violência instaurada no país. Apenas estes 3 países somam mais de 50% da população refugiada no mundo, mas também se somam a outros emissores como Sudão, Sudão do Sul, República Democrática do Congo, Mianmar, República Centro-Africana, Iraque e Eritreia, que compõem a lista dos 10 países com maior origem de refugiados (ACNUR, 2015: 14).

O relatório do Acnur também aponta que são Estados ao Sul, especialmente próximos aos conflitos, os que mais acolhem estes imigrantes. Turquia, Paquistão, Líbano, Irã, Etiópia, Jordânia, Quênia, Chade, Uganda e China, nesta ordem, compõem a lista dos 10 países que mais acolhem refugiados. O relatório complementa que

> Las regiones en desarrollo siguen recibiendo a millones de nuevos refugiados y, en los últimos años, en número creciente. Hace dos décadas, las regiones en desarrollo albergaban a casi el 70% de los refugiados del mundo. Al concluir 2014, esta proporción había aumentado al 86%: 12,4 millones de personas, la cifra más elevada en más de dos decenios. Solamente los países menos desarrollados dieron asilo a 3,6 millones de refugiados (el 25% del total global)[8]. (ACNUR, 2015: 15)

Não obstante o contexto, são várias as denúncias de violação da proteção internacional ao refugiado perpetradas por Estados, especialmente ao Norte global. Na Europa, as próprias condições para se solicitar refúgio são extremamente limitadas pelo controle

[8] Em português: "As regiões em desenvolvimento seguem recebendo milhões de novos refugiados e, nos últimos anos, em número crescente. Há duas décadas, as regiões em desenvolvimento abrigavam quase 70% dos refugiados do mundo. Ao fim de 2014, esta proporção havia aumentado a 86%: 12,4 milhões de pessoas, a cifra mais elevada em duas décadas. Somente os países menos desenvolvidos deram asilo a 3,6 milhões de refugiados (25% do total global)." Tradução livre.

de fronteiras e pela externalização de suas fronteiras construída a partir do Acordo de Schengen (paradoxalmente, elaborado para livre circulação; de alguns, é claro). É necessário lembrar, então, do alerta de Hansen (2014: 262), que afirmar que a prática de defesa de fronteiras "risks undermining, and perhaps has in large measure already done so, the international refugee system[9]". Já nos Estados Unidos, somados ao controle de fronteiras e a extensão de fronteiras para terceiros países, práticas que potencialmente violam o *non-refoulement* também são registradas, especialmente com deportações de pessoas potencialmente poderiam ser contempladas com o *status* de refugiado, o que é representado pelas crianças imigrantes centro-americanas (MOLONEY, 2015). Ao Sul também se registram violências, recentemente demonstrado pelo caso envolvendo potenciais refugiados de Mianmar que cruzavam o mar, mas não eram aceitos nem por Tailândia, nem por Indonésia, nem por Malásia, ficando por semanas "presos" no mar, lançados à própria sorte e sem provisão suficiente sequer de alimentos (IHU, 2015). No próprio México, que também tem uma política de agir em controle de fronteiras, contando com a influência estadunidense, imigrantes centro-americanos potencialmente vítimas de violências que lhe garantiriam proteção internacional também são detidos e deportados sem a avaliação de solicitações de refúgio (Cf JIMÉNEZ, 2015; ANIMAL POLITICO, 2015).

Apesar desse panorama, também existem vozes diferentes no mundo dos Estados, ou seja, existem Estados que se propõem a construir uma política orientada para proteger refugiados. A região latino-americana pode servir de exemplo[10]: a partir dos processos políticos derivados da Declaração de Cartagena, constroem-se diversas agendas voltadas para dar uma resposta aos deslocados forçados da região, contando com certo comprometimento e vontade política dos Estados envolvidos no processo, somado à participação da sociedade civil, academia, refugiados e organizações internacionais. Antonio Guterres (NAÇÕES UNIDAS, 2015), alto comissário das Nações Unidas para os Refugiados, considerou a região "um exemplo para o mundo de solidariedade com as pessoas que estão fugindo da violência e da perseguição." O Brasil, neste sentido, também procura consolidar uma política de acolhida de refugiados, o que será abordado ainda neste texto.

O que se percebe, então, é que a lacuna deixada pelo Direito Internacional dos Refugiados condiciona a proteção daqueles enquadrados juridicamente em seu conceito à vontade política dos Estados. A partir daí, surgem diversas agendas políticas, representadas especialmente por uma que propõe o incremento de controle de fronteiras e res-

[9] Em português: "arrisca minar, e talvez tenha em grande medida já feito assim, o regime internacional de refúgio." Tradução livre.

[10] Apesar disso, também não se duvida que há exemplos negativos, como o caso mexicano acima descrito.

trição da acolhida de refugiados, e por outra que demonstra uma vontade política para proteção de refugiados e para oferecer soluções duradouras que respondam adequadamente às demandas do refugiado. É este o cenário, portanto, para a proteção de refugiados: a submissão ao interesse de Estado determina em que grau o regime internacional será seguido e gerenciado. Em havendo disposição para receber os sujeitos de proteção, o regime pode ser cumprido; em não havendo, as restrições à entrada dos solicitantes de refúgio marcam uma violência que está além do jurídico, uma violência não prevista na Convenção (embora ela deixe a lacuna para tal), uma violência das escolhas políticas. Diante disto, a agenda do refúgio hoje precisa ser considerada a partir da agenda dos Estados e de seu comprometimento na proteção de direitos humanos.

Contudo, a questão jurídica-conceitual do que é um refugiado também é objeto de controvérsias e demandas no plano internacional. Crescentemente, afirma-se a necessidade de ampliar a proteção para mais grupos não contemplados na racionalidade da Convenção de 51 ou mesmo nos documentos regionais, especialmente por razões ambientais e de gênero. Além disso, também se discute sobre os solicitantes de refúgio originados ou de fluxos migratórios mistos, ou caracterizados mais amplamente na ideia de migrante econômico, mas marcado por uma situação de vulnerabilidade social aguda que pode requerer uma proteção institucional especial. A presença simultânea em fluxos de pessoas de sujeitos fugindo de perseguições previstas na Convenção de 51 e sujeitos migrando por razões socioeconômicas cresce no cenário internacional, o que precisa ser tratado com cuidado para dar uma resposta eficaz aos imigrantes, sob uma perspectiva da proteção de seus direitos humanos. Castles e Van Hear (2011: 296) falam do *migration-asylum nexus*, que tornava tênue a distinção entre o que seria uma migração forçada e o que seria uma migração voluntária, a partir dos fluxos mistos. Contudo, a resposta dos Estados teria tendido à restrição de movimento indiscriminada entre aqueles que fugiam de perseguições e quem migrava buscando reverter um drama social, vulnerando o próprio sistema do refúgio mesmo em sua noção mais limitada. Assim, o Acnur, por exemplo, teria buscado afastar essa noção e distinguir refugiados de imigrantes, diante de um cenário que restringia ainda mais a proteção internacional por conta da abordagem dos Estados.

Então, até o momento, a resposta mais aceita nos Estados é de não estender o conceito de refugiado por conta de contextos socioeconômicos, mas a ação a partir daí desenvolvida se marca por duas correntes, uma seguindo a um processo de deportação, representada especialmente pelo Norte global, outra viabilizando uma proteção complementar, especialmente por vistos humanitários diante do reconhecimento da vulnerabilidade social dos solicitantes, como é o caso do Brasil e, em um sentido mais amplo, do que se propõe a

América Latina a partir das construções inspiradas nos processos de Cartagena. As barreiras impostas no plano jurídico para a regularização da migração, especialmente neste paradigma que fecha os olhos ao direito humano de migrar, levam à solicitação de refúgio como via alternativa de ingresso nos Estados, e as soluções precisam também ser discutidas, tanto no plano interno quanto no internacional, para se reconhecer os processos também violentos que marcam aqueles fluxos migratórios e a necessidade de se garantir uma proteção mínima. Ainda resta a ampliação dos diálogos e compromissos em um nível global diante dos fluxos migratórios mistos; por um lado, de fato, é necessário evitar o enfraquecimento do sistema do refúgio. Por outro lado, também é necessário reconhecer a necessidade de garantir uma proteção mínima, ao menos em nível nacional, àqueles que migram por não terem acesso em seus países à direitos fundamentais na área social e econômica.

O fato é que um dos instrumentos garantidos pelo instituto do refúgio, que é o direito de solicitar refúgio, vem sendo ampliado nesses novos fluxos, uma vez que imigrantes tipicamente de condições de vulnerabilidade socioeconômica se valem desse mecanismo para regularizar seu ingresso no Estado e tentar realizar o seu projeto imigratório. É diante disso que soluções precisam ser pensadas, uma vez que, de um lado o instituto do refúgio não pode ser fragilizado no contexto da proteção da pessoa humana, pois demanda da resposta efetiva do Estado em acolher vítimas de situações de risco, mas também esses novos fluxos demandam do reconhecimento do direito humano de migrar.

O PROCESSO DE CARTAGENA E AS RESPOSTAS REGIONAIS À IMIGRAÇÃO FORÇADA

Iniciado no começo dos anos oitenta, o processo de Cartagena reorienta a agenda de proteção de direitos humanos em matéria de refúgio, a partir das especificidades sobretudo do deslocamento forçado na América Central e da necessidade de se relacionar o regime de asilo regional e o regime global de refúgio (HURTADO *apud* MOUSSALI, 2013: 09). Esse processo foi impulsionado pelo Colóquio sobre Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de Tlatelolco, México, de 1981, ocasião em que considerou a natureza apolítica do asilo e a necessidade de inseri-lo em uma agenda jurídica de proteção internacional da pessoa humana.

A Declaração de Cartagena de 1984, que adotou as conclusões e recomendações do Colóquio de 1981, embora não vinculante,[11] considerou um padrão textual para ampliação do conceito de refugiado para considerar

[11] Embora a declaração possua natureza jurídica não vinculante no plano formal, representa uma prática comum na região, portanto cogente de conteúdo costumeiro, o que pode elevar a definição para um status de direito rígido ou obrigatório.

> as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Segundo Reed-Hurtado (2013),

> The regional refugee definition was a shift in focus from the subjective and individualized element—fear of persecution of the 1951 Convention—to the objective elements leading to flight: 'generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order'. In the regional context, this shift allowed for greater expediency in awarding protection and facilitated work with different population groups to search for solutions. Less concerned with individual refugee status determination procedures, the main purpose was to offer a point of reference that justified humanitarian engagement. [12]

A Declaração de Cartagena de 1984 foi seguida de processos de diálogos, atualização e compromissos em relação à imigrantes forçados nos 30 posteriores. O que é compreendido atualmente por Processo de Cartagena, sistematizado pelos seguintes documentos internacionais:

a. Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, que objetivou ampliar para o sistema da Proteção Internacional da Pessoa Humana, em suas três vertentes: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados, uma questão típica de direito interno e solicitar aos Estados solução digna e segura para a sua situação dos deslocados internos.

b. Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004, que estabeleceu o que chamou de Soluções Duradouras para a proteção de refugiados, por meio dos seguintes programas: 1. Autossuficiência e Integração Local "Cidades Solidárias"; 2. Programa Integral "Fronteiras Solidárias"; 3. Programa Regional de "Reassentamento Solidário".

c. Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2010, que apontou a preocupação com crescimento dos fluxos migratórios mistos, especialmente da migração extracontinental, promovida pelas redes transnacionais envolvidas no contrabando e tráfico de pessoas

[12] Em português: "A definição regional de refugiado foi uma mudança no foco do elemento subjetivo e individualizado – temor de perseguição constante na Convenção de 1951 – para elementos objetivos que conduzam a uma fuga por: "violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, massiva violação de direitos humanos ou outras circunstâncias nas quais exista séria perturbação da ordem pública". No contexto regional, essa mudança permitiu considerar uma maior proteção e facilitação de trabalho com diferentes grupos populacionais na busca de soluções. Menos preocupada com os procedimentos de determinação individual de status de refugiado, mas com principal propósito de oferecer um de referência que justificasse o compromisso humanitário". Tradução livre.

e reiterou a importância do "Plano de 10 Pontos do ACNUR: a proteção de refugiados e a Migração Mista".

d. Declaração e Plano de Ação do Brasil (Cartagena +30), de 2014, que reforçou a necessidades dos programas de "soluções durarouras" e ampliou os respectivos mecanismos como "soluções integrais, complementares e sustentáveis". Dessas soluções, reafirmou a repatriação voluntária, integração local e o reassentamento, figurando uma quarta, vinculada à mobilidade laboral nos marcos de integração regional existentes na América Latina e no Caribe.

O Brasil tem buscado, considerando seus limites e fragilidades estruturais, implementar essa agenda criada pelo Processo de Cartagena, conforme abaixo será analisado.

POLÍTICA NACIONAL PARA REFUGIADOS E INICIATIVAS DO CONARE PARA A PROTEÇÃO DE IMIGRANTE FORÇADO NO BRASIL

A proteção de refugiados no Brasil representa uma política ainda em construção, diante das novas contingências apresentadas ao país e diante do relativamente recente avanço na área de direitos humanos, considerando-se que apenas há 3 décadas o país deixou o regime ditatorial. É em 1997 que o país formará sua legislação nacional relativa à refugiados. Segundo Moreira (2008: 415), é em meio a um momento em que o país procura se inserir nos espaços de diálogo multilaterais e nos temas globais que esta legislação surge. A lei 9474/97, pois, procura corresponder às demandas da proteção internacional da pessoa humana, e incorpora uma racionalidade bastante avançada em relação ao Direito Internacional dos Refugiados. Além da afirmação de direitos e dos princípios basilares do regime, a normativa também toma inspiração na definição de refugiado trazida tanto pela Convenção de Genebra de 1951, quanto pela Declaração de Cartagena de 1984, sendo, inclusive, a primeira legislação na região a incorporar no seu ordenamento jurídico a definição ampliada de refugiado. Por meio deste mesmo marco jurídico, cria-se o Conare, Comitê Nacional para os Refugiados, órgão competente para desenvolver políticas e tomar decisões relativas ao tema do refúgio no Brasil. É este órgão, portanto, que será o executor das políticas nacionais para o refúgio.

Em se falando do contexto fático brasileiro de acolhida de refugiados, a história recente aponta para baixos números, mas um crescimento exponencial nos últimos anos. Até 2010, os números de refugiados no Brasil eram modestos, girando em torno de 4.357, conforme dados do Acnur (2014). Entre os principais fluxos, estavam os angolanos, congoleses e colombianos (JINKINGS, 2010). Em se falando de solicitações de refúgio, estas somavam apenas 566 (ACNUR, 2014). A partir de 2010, a movimentação nacional em

torno do tema muda: com a chegada de haitianos solicitantes de refúgio e posterior chegada de senegaleses, ganeses, bengalis, entre outros, o Poder Executivo precisa dar uma resposta a estes fluxos, ainda que não seja com a via do reconhecimento da condição de refugiado. Além disso, o país passa a receber também novos fluxos de pessoas potencialmente em condições classicamente reconhecidas como caracterizadoras da condição de refugiado, quais sejam, perseguições e violências; é o caso dos sírios e libaneses que, entre outros, também exigirão ao Conare uma resposta afinada com os compromissos assumidos pelo país. Das 566 solicitações em 2010, somou-se um total de 8.302 solicitações apenas no ano de 2014 (ACNUR, 2014), considerado até o mês de outubro e sem incluir os haitianos na conta[13], ou seja, houve um aumento muito considerável nas demandas ao órgão, somada à uma pluralização nas origens e nas motivações dos fluxos.

Portanto, de 4.357 refugiados em 2010, passou-se à soma de 7.289 em fins de 2014, ou seja, há um aumento muito considerável, embora em números absolutos a taxa de refugiados ainda seja pequena se comparada às demandas no cenário internacional[14]. É, portanto, diante deste cenário em transformação que precisam ser compreendidas as políticas desenvolvidas pelo Comitê, ainda em construção e orientadas para garantir a devida proteção aos solicitantes e refugiados, embora ainda requeira algumas adequações.

As resoluções normativas representam as orientações e ações desenvolvidas pelo Conare à acolhida de refugiados no Brasil. Nos últimos anos, várias foram elaboradas, especialmente dando resposta diante de demandas apresentadas por solicitantes de refúgio e refugiados. É necessário, pois, fazer uma avaliação sobre elas.

Em 2011, a Resolução Normativa 14 determinou o programa de reassentamento brasileiro, a partir de uma estrutura tripartite entre governo, Acnur e organizações da sociedade civil, dando prosseguimento ao compromisso assumido pelo país nas soluções duradouras e na sua própria proposição em 2004, à época do Plano de Ação do México, do programa de reassentamento solidário enquanto uma dessas soluções. Nesse sentido, o Brasil é, inclusive, receptor de um número significativo de reassentados, contando com um total de 612, especialmente de colombianos, segundo estatísticas de 2014 (ACNUR).

Já em 2013, a Resolução 16 estabelece o reconhecimento da condição de refugiado também aos familiares do portador deste *status* no Brasil, ferramenta necessária para garantir a reunificação familiar e que demonstra a pauta de acolhida incorporada pelo

[13] Isto porque os haitianos contam com uma política já consolidada de concessão de visto humanitário pelo CNIg, Conselho Nacional de Imigração.

[14] Diante dos números dos maiores receptores de refugiados no mundo, por exemplo, os números brasileiros são bastante modestos (embora isto se deva, principalmente, à uma baixa demanda histórica, que vem em mudança recentemente).

Conselho. Não se trata, aqui, de restringir a entrada de refugiados, mas sim de efetivamente garantir sua proteção. Apesar disso, restam algumas dificuldades na reunificação quanto aos solicitantes de refúgio diante da demora de uma definição sobre sua situação jurídica, especialmente naqueles casos em que o Conare toma a prática de reenviar a análise para que o CNIg viabilize sua documentação. Nesse sentido, uma decisão judicial (BRASIL, 2015) recente já garantiu o direito de reunificação familiar também a solicitantes de refúgio, permitindo que a família do requerente realize a viagem de seu país de origem, Haiti, ao Brasil sem apresentação de visto, viabilizando o deslocamento que de outra forma poderia se fazer impossível. Diante deste contexto, faz-se necessário uma revisão legislativa para garantir que os solicitantes de refúgio também tenham direito à reunião familiar (embora, neste caso, não se fale em extensão da condição de refugiado, mas sim da regularização), o que pode partir tanto do Conare quanto de iniciativas do CNIg ou, em um sentido mais amplo, mas também possível, de uma nova lei de migrações, como se debate hoje.

A Resolução 17 aparece como uma medida bastante afinada com a pauta de proteção dos refugiados: ela estabelece a concessão de um visto especial a ser concedida aos sírios para viabilizar sua viagem ao Brasil e posterior solicitação de refúgio. Esta racionalidade, definitivamente, é distante daquela do Norte global; enquanto essa fecha fronteiras para evitar a solicitação de refúgio, inclusive para sírios, aquela procura garantir a viabilização do deslocamento até o território nacional para a solicitação de refúgio. É, sem dúvida, uma iniciativa a se tomar como exemplo a nível global de política de proteção de refugiados. A partir disso, o fluxo de sírios acolhidos no país vem crescendo, e já representa a principal nacionalidade de refugiados no Brasil, somando 1.524 (ACNUR, 2014). Em se considerando a gravidade do conflito no país e as dificuldades no próprio processo de migração, a ação coordenada pelo Conare procura garantir o acesso efetivo ao instituto do refúgio. Aliás, este sim, concretiza o direito a solicitar refúgio ao viabilizar as condições materiais para que tal seja feito. É, portanto, novamente uma política a se desenvolver em um plano internacional, pois procura garantir que o direito a solicitar refúgio seja efetivo, ou seja, que aqueles que o demandem tenham condição de chegar a um território possam requerer a proteção internacional, ao mesmo tempo em que o Estado responsável internacionalmente com o refúgio promova políticas orientadas à acolhida dos potenciais fluxos antes mesmo de portarem o *status* de refugiado- e, definitivamente, não racionalizadas segundo uma ideia de controle de fronteiras.

A Resolução 18, de 2014, procurou estabelecer e readequar os procedimentos da solicitação de refúgio diante do contexto vivenciado no país. Assim, ampliou o prazo de validade do protocolo de solicitante de refúgio para 1 ano (prorrogável sucessivamente

por igual prazo), procurando facilitar a condição daqueles que ainda não receberam a resposta de seu requerimento ao órgão durante a longa espera do trâmite do processo, que pode tomar mais que 1 ano. A mesma normativa também consolida uma política já desenvolvida pelo órgão, qual seja, de enviar casos que possam demandar uma outra via de regularização ao CNIg (e já presente anteriormente na Resolução 13/07). Nos seus termos,

> Art. 12. O plenário do CONARE poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg que o analise sempre que:
>
> I - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por razões humanitárias, nos termos da Resolução Recomendada n. 08, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg; ou
>
> II - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por circunstância relevante e sobre a qual incida a Resolução Normativa n. 27, de 25 de novembro de 1998, do CNIg, que trata dos casos especiais e omissos.
>
> Parágrafo único - O processo de reconhecimento da condição de refugiado ficará suspenso no CONARE até que venha aos autos informação do CNIg acerca da recomendação, dando-se em seguida regular curso ao processo.

Esta parte merece, pois, uma análise mais atenta, pois orienta a política do Comitê para solicitantes de refúgio em condições diferentes daquelas tradicionais pare reconhecimento de refugiados e que já vinha se desenvolvendo anteriormente. É preciso considerar, ainda, o contexto em que isto se desenrola. A intensificação do fluxo imigratório de haitianos no Brasil, especialmente a partir de 2011, chamou a atenção para uma gama de problemas jurídicos e estruturais relativos à imigração no Brasil. A rigorosa Lei 6.815/80, baseada na compreensão da imigração como questão de "segurança nacional", voltada à mão de obra especializada, restritiva ao ingresso de imigrantes e sem um único dispositivo que assegure direito, portanto, mostrou-se inadequada e descompassada com essa nova realidade vivenciada da mobilidade humana internacional.

Em que pese à massiva e generalizada violação de direitos humanos desencadeadora do processo de mobilidade humana internacional de haitiano, sobretudo pós-terremoto de janeiro de 2015, o Conare não reconheceu a condição de refúgio, contudo, a partir da Resolução Recomendada 08,[15] passou a encaminhar ao CNIg (Conselho Nacio-

[15] Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.

Parágrafo único. A situação de estada no país dos estrangeiros, cujos pedidos sejam encaminhados pelo CONARE ao CNIg, será examinada ao amparo da Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos.

nal de Imigração) para solução na perspectiva humanitária. Dessa forma, pela Resolução Normativa 97/2012, depois derrogada pela Resolução Normativa 102/2013, ambas do CNIg, aos haitianos foi criado o "visto humanitário", que passou reconhecer a possibilidade de residência permanente a haitianos no Brasil, com um prazo de 5 anos, condicionada a convalidação da permanência mediante comprovação de atividade laboral. O prazo de vigência dessa resolução foi prorrogado até 30 de outubro de 2015 (Resolução Normativa 113/2014).

Esse é um exemplo de opção política para a questão imigratória, que ecoou da falta de uma legislação específica capaz de assegurar o ingresso e permanência de pessoas em mobilidade humana internacional e da interpretação restritiva da Lei 9474/97 (Lei de Refúgio). Imigrantes vulneráveis, que sob o pálio da Lei 6.815/1980 não teriam qualquer possibilidade de ingresso e permanência, tiveram reconhecido um "visto humanitário", embora fornecido a partir de todas as fragilidades legais que decorrem do Poder Discricionário da Administração Pública: resolução com prazo de vigência e condição de permanência condicionada. A partir desse visto, atualmente cerca de 50 mil haitianos estão regularizados no Brasil.[16]

A racionalidade da Lei 6.815/80, que coisifica a pessoa do estrangeiro em objeto de segurança e interesse nacionais, tem a tornado um documento legal a ser superado na prática da gestão do tema imigratório. A Resolução Normativa 27 de 1998 do CNIg, que "disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração" e dispõe "Art. 1º Serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual", tem sido a normativa indicada para dar conta da regularização do aumento de fluxos imigratórios para o Brasil, motivados por razões complexas de violência, inclusive a necessidade de oportunidade de trabalho. Contudo, a própria normativa assegura seu caráter também precário, ao estabelecer que "as decisões com base na presente Resolução Normativa não constituirão precedentes passíveis de invocação ou formarão jurisprudência para decisão de qualquer outro órgão" (art. 3º).

A inexistência de uma legislação capaz de assegurar, por exemplo, visto humanitário geral (atualmente restrito aos haitianos), ou um visto para quem busca trabalho, por exemplo, como é o caso do intenso fluxo de senegaleses que vêm ao Brasil e cuja regularização imigratória tem tido ressonância na Resolução Normativa 27 do CNIg, tem

[16] Os dados oficiais fornecidos pelo SINCRE/MJ para o banco de dados da OIM, atestam que no ano de 2014 estavam regularizados com o visto humanitário 11.916 (OIM, 2014). Contudo, há uma estimativa informal de que a conversão de solicitações de refúgio para o visto humanitário poderá fazer esse número chegar aos cerca de 50 mil em 2015.

fomentado a prática criminosa dos chamados “coiotes” ou atravessadores. Isso decorre do fato de que é muito difícil a esse imigrante a obtenção de visto em embaixada ou consulados do Brasil nos países de envio. Portanto, submetem-se a uma rede de corrupção e exploração econômica para chegarem ao Brasil, quando então a prática tem sido a solicitação de refúgio junto aos postos da Polícia Federal de fronteira.

A solicitação de refúgio é um direito humano assegurado no Direito Internacional dos Refugiados e previsto na Lei 9474/97, Título II, como já foi dito. Portanto, o exercício desse direito tem sido invocado para que imigrantes em situação de vulnerabilidade por razões socioeconômicas possam ingressar regularmente no Brasil e aqui permanecer, com possibilidade de trabalho, até o julgamento de sua condição. Disso resulta que a precária estrutura administrativa do Conare (Comitê Nacional para os Refugiados), não vem conseguindo atender ao aumento exponencial de solicitações de refúgio dos últimos quatro anos. Por isso, o prazo da solicitação também se ampliou, nos termos da Resolução 14. Esse cenário revela toda a fragilidade de uma política nacional imigratória no Brasil, pois os fluxos imigratórios, na maioria oriundos da pobreza, têm encontrado possibilidade junto ao instituto jurídico do Refúgio, como único canal para o ingresso e permanência. Toda uma condição de precariedade se afirma a partir disso: pessoas que ficam mais de um ano no limbo da indecisão da condição jurídica e afastadas de suas famílias, pois o direito à reunificação familiar aos solicitantes não é a prática, somente com alternativas por meio do judiciário, como já visto. Além disso, também se fragiliza o próprio instituto do refúgio, pela demora no reconhecimento da condição de refúgio a quem venha de fato se inserir em uma das causas.

Diante deste contexto, qual seja, de pessoas em movimentos de migração por conta de situações socioeconômicas que inviabilizam o acesso a direitos fundamentais e que encontram regularização no país apenas pela solicitação de refúgio diante da inadequação da legislação nacional referente à migração, o Conare passa a desenvolver uma política de não reconhecer a condição do refúgio, por não se enquadrar em um conceito tradicional, ao mesmo tempo em que procura dar uma alternativa de regularização ao enviar ao CNIg os casos para apreciação por conta da situação especial vivenciada pelos solicitantes. De fato, a decisão de não reconhecer o refúgio é aberta para discussões; contudo, também não se pode deixar de considerar que a resposta alternativa dada pelo Comitê procura dar uma solução, ao menos, humanitária. Ainda que restem lacunas estruturais e, mesmo, normativas, o país acolhe por vias alternativas este fluxo de solicitantes de refúgio não considerados como refugiados.

Ainda, a Resolução 19 do Conare, criada em fins de 2014, estabelece o Projeto de Migração Regional e Inserção Sócio Econômica de Refugiados, que procura também se afirmar como uma política de integração de refugiados. Em suma, o projeto procura viabilizar a mobilidade de refugiados, sendo que aqueles contemplados no projeto poderão ingressar no Brasil nessa condição, em já tendo sido reconhecido previamente como refugiado por algum Estado ou pelo Acnur nos termos da Convenção de Genebra, do Protocolo de Nova Iorque ou da Declaração de Cartagena. É uma possibilidade para o refugiado também migrar sem perder a proteção internacional, potencializando suas chances de integração por viabilizar o amparo jurídico também em um terceiro país, qual seja, o Brasil. Apesar disso, é uma política ainda a avançar, dado que, além de haver um processo de candidatura a ingresso no projeto sem critérios claramente definidos para a escolha, a extensão dos contemplados limita-se aos nacionais do Mercosul. Apesar de o bloco contar com uma grande demanda em potencial pelo projeto a partir dos colombianos, diversos outros fluxos que também poderiam ser beneficiados esta política de integração não são resguardados neste instrumento. Portanto, ainda é de se pautar pela ampliação deste projeto, que possui um largo potencial para contribuir na proteção de pessoas refugiadas e nas soluções duradouras.

Sobre a atuação do Conare, destaca-se ainda a parceria com organizações da sociedade civil, que contribui até mesmo para a realização das atividades do Comitê[17], e a cooperação com o Acnur no desenvolvimento de sua política nacional. Não obstante, a academia também vem sendo chamada a contribuir com o órgão, especialmente por meio das Cátedras Sérgio Vieira de Mello[18]. A construção do Plano Nacional para o Refúgio[19], ainda, demonstra os esforços do Conare para de fato elaborar uma política de acolhida aos refugiados que responda aos desafios recentes apresentados ao Brasil. São, pois, mecanismos desenvolvidos no nível do Executivo, com participação de outras instituições e sociedade civil, para melhorar as estruturas de acolhida no país e a própria capacidade do órgão para dar uma resposta adequada às demandas de proteção de direitos humanos colocadas pelos novos fluxos de imigrantes solicitantes de refúgio no Brasil.

Dito isto, é possível fazer a avaliação de que, no Brasil, a política de refúgio está sendo orientada para a proteção dos sujeitos que demandam esta proteção. Não se fala, aqui, de movimentos de contenção de fluxos ou de restrição de solicitações, mas sim da implementação de estruturas efetivas, de respostas adequadas e de soluções dura-

[17] É o caso, por exemplo, da Cáritas-SP e Cáritas-RJ, bem como a Associação Antônio Vieira/ASAV-RS.

[18] Em junho, por exemplo, o Conare promoveu uma reunião com as Cátedras Sérgio Vieira de Mello para dialogar sobre o Plano Nacional para o Refúgio, como antecipado.

[19] Este plano ainda está em construção, e propõe-se a criar ações voltadas para a integração dos refugiados no país.

douras para o contexto dos refugiados e, em um nível mais amplo, dos solicitantes de refúgio. Portanto, há uma vontade política do Estado de comprometer-se com o regime internacional de refúgio, o que se cristaliza pelas resoluções recentes criadas pelo órgão e pela sua atuação executiva em geral, ainda que possam restar lacunas ou áreas em que sua atuação precisa ser aprimorada.

No mesmo sentido, esse cenário de políticas está em certa medida afinado às "Soluções Integrais, Complementares e Sustentáveis" de Cartagena +30. Em relação aos programas apresentados nesse diálogo internacional, verifica-se:

a. Programa asilo de qualidade: nesse programa está a definição regional ampliada de refugiado recomendada na Declaração de Cartagena e sua incorporação à normativa interna dos países da região. A Lei 9474/97 é reconhecida por ter incorporado essa definição, em que pese na prática o Conare interprete a aplicação do conceito ampliado de condições objetivas ao fundado temor de perseguição[20], busca respostas de acolhida e permanência à solicitantes de refúgio, a partir de diálogo e política interministerial. É possível constatar pelas citadas resoluções e cooperação com o CNIg. Esse programa também visa o estabelecimento de sistemas de registro e banco de dados eletrônicos para facilitar o registro sistemático de dados, compilação de informações e acesso autorizado para um acompanhamento preciso dos casos e sistematização de estatísticas, bem como o fortalecer o sistema de informação de país de origem, com agentes especializados e um programa de formação contínua de oficiais de elegibilidade para a utilização das informações em suas fundamentações. O Brasil ainda não dispõe de um sistema eficiente de informações, seja em relação à refugiados, como também à imigrantes, contudo, nesse ano a Secretaria Nacional de Justiça lançou metas para o Plano Nacional de Refugiados, que visam a inclusão de ações de fortalecimento do Conare e agilização dos procedimentos de solicitação de refúgio, baseadas na melhoria de informações, ampliação de servidores para a função de oficiais de elegibilidade, com programas de participação voluntária. No programa qualidade do asilo, também estão inseridas as necessidades de reforço do enfoque diferenciado em idade, gênero e diversidade, tanto nos procedimentos para determinar a condição de refugiado, como nas decisões sobre os pedidos de reunião familiar, conforme o caso. Nesse contexto, a agenda brasileira está desafiada à observar esses processos específicos, embora já tenha consolidado o direito de reunião familiar ao refugiado.

b. Em relação à integração local: Estão definidas a facilitação da mudança do status migratório dos refugiados, de residentes temporários a residentes permanentes, e dos processos de naturalização, quando assim solicitado, por meio de procedimentos ágeis, acessíveis e de baixo custo; o fomento de projetos de geração de renda ou meios de vida, bem como de "programas de capacitação profissional e

[20] Sobre isto, vide REDIN; MINCHOLA, 2013.

vocacional, e a participação ativa do setor público e privado na geração de empregos para os refugiados, por exemplo, através (sic) de programas de responsabilidade social de empresas, o acesso a projetos produtivos, ao microcrédito, aos programas sociais estatais e ao crédito bancário." (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL, 2014). Nesse aspecto, o Conare instituiu em 2003 a Resolução Normativa 10 e em 2010 o CNIg instituiu a Resolução 91, somada à Resolução 06 de 1997, que regulam sobre permanência definitiva de refugiados no Brasil. Além disso, tanto imigrantes como refugiados dispõem da possibilidade de registro no CadÚnico, que dá acesso aos programas sociais do Ministério de Desenvolvimento Social. (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL)

c. Programa de "Reassentamento Solidário": instituído no Brasil pela Resolução Normativa n. 14 de 2011 do Conare, o programa está estruturado de forma tripartite, com a participação do Governo do Brasil, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e das organizações da sociedade civil implementadoras do programa. O reassentamento tem como objetivo a proteção do refugiado em um terceiro país, como a única solução segura e viável.

d. Programa "Mobilidade Laboral", como uma ampliação do Reassentamento Solidário e Fronteiras Solidárias: "a consulta subregional do MERCOSUL discutiu a possibilidade de que os refugiados possam beneficiar-se das alternativas migratórias existentes nos marcos normativos regionais de integração, convertendo-se assim em um mecanismo inovador de cooperação e solidariedade regional." (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL, 2014) Esse programa visa a facilitação do "livre trânsito de refugiados a terceiros países onde possam ter acesso a emprego remunerado e conseguir a autosuficiência econômica". Ainda em dezembro de 2014, o Conare instituiu o programa pela Resolução Normativa 19, que "dispõe sobre o projeto de migração regional e inserção sócio econômica de refugiados" e visa estender os benefícios do Acordo de Residência do Mercosul aos refugiados nacionais dos países do acordo, nos termos já comentados.

Além disso, o Ministério da Justiça já se manifestou sobre a importância do fortalecimento da emissão de vistos em acordos bilaterais, multilaterais e de cooperação para coibir o tráfico de pessoas e o crime organizado em relação às pessoas que processo de mobilidade internacional de pessoas (EBC, 2015). De outro lado, esse fortalecimento desafogaria o instituto do refúgio, pela redução do número de solicitações, que tem sido o instrumento de acesso ao país.

CONCLUSÃO

A agenda política internacional relativa aos refugiados está diretamente relacionada com o comprometimento político do Estado com o instituto do refúgio. São variadas as respostas no cenário internacional diante do grande fluxo de refugiados ao longo das

últimas décadas, passando desde a restrição com a vulneração do instituto de refúgio até a ampliação representada pelo Processo de Cartagena.

O Processo de Cartagena consolidou a sensibilidade de diálogo e ações da política internacional com a imigração forçada em suas variadas facetas e peculiaridades regionais e tem, ao longo dos seus 30 anos, representado um norte e uma orientação voltada à proteção internacional da pessoa vulnerável por deslocamento forçado em nível das Américas.

O Brasil, nesse contexto, tem sido referência no sentido de incorporar os padrões Cartagena na questão da imigração forçada e em considerar a questão da mobilidade humana internacional como uma agenda exclusivamente de direitos humanos. Apesar de uma legislação de estrangeiros restritiva, o CNIg tem cooperado no sentido de dar respostas às limitações jurídicas de atuação do Conare diante de solicitantes de refúgio que não se enquadram no entendimento tradicional do conceito de refugiado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. (2007). **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Protegendo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2014.pdf?view=1>. Acesso em: jun. 2015.

_____. (2014). **Refúgio no Brasil. Uma análise Estatística**. Janeiro de 2010 a outubro de 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014>. Acesso em: jul. 2015.

_____. 2015. **Tendencias Globales en 2014**: Desplazamiento Forzado en 2014. Acnur,.

ANIMAL POLITICO. 2015. **Refugiados centroamericanos en México, otro drama invisibilizado.** 20 jun. 2015. Disponível em: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el--blog-de-msf/2015/06/20/refugiados-centroamericanos-en-mexico-otro-drama-invisibilizado/>. Acesso em: jul. 2015.

BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. (2009). ***Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: o Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt*.** 2009. 127 p. Dissertação de mestrado em Integração Latino-americana. Universidade Federal de Santa Maria.

BRASIL. Justiça Federal (2° Vara Federal de Canoas). (2015). **Ação Ordinária nº 5005409-96.2015.4.04.7112/RS (despacho/decisão).** Canoas, 23 de jul. de 2015. Disponível em: < https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=711437675670686461500000000001&evento=711437675670686461500000000001&key=18e03baa22d883c6fa94a5338b4d9c402341bf17c4c0cdbd7b62fdc07194-9e55>. Acesso em: ago. 2015.

CASTLES, Stephen; VAN HEAR, Nicholas. (2011). Root Causes. In: BETTS, Alexander. **Global Migration Governance**. Oxford, Oxford University Press.

BRASIL, **DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL**. Disponível em: < http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-brasil/> Acesso em: jul. 2015.

EBC. Agência Brasil. (2015). **Brasil vai ampliar a concessão de vistos haitianos, diz ministro**. 04 jun. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-06/brasil-vai-ampliar-concessao-de-vistos-haitianos-diz-ministro.>. Acessado em: jul. 2015.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. (2014). Forced Mirgation in South America. In: FIDDIAN- QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford, Oxford University Press.

_____. (2001). Regionalización y Armonización del Derecho de Refugiados: una perspectiva latino americana". In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: lecturas selecionadas**. San Jose: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados: 75-104.

HANSEN, Randall. (2014). State Controls: Borders, Refugees, and Citizenship. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. The **Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford, Oxford University Press.

IHU (Instituto Humanitas Unisinos). (2015). **Ásia tem 8.000 imigrantes à deriva no mar.** 16 mai. 2015. Disponível em: < http://www.ihu.unisinos.br/noticias/542652-asia--tem-8000-imigrantes-a-deriva-no-mar>. Acesso em: ago. 2015.

JIMÉNEZ, E. (2015). **Detención y deportación de centroamericanos en México es petición de EU.** SIPSE. Cidade do México, 17 jun. 2015. Disponível em: < http://sipse.com/mexico/mexico-detiene-centroamericanos-eu-wola-156967.html>. Acesso em: ago. 2015.

JINKINGS, D. (2010). **Africanos representam 65% dos refugiados no Brasil**. EBC, 25 ago. 2010. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-08-25/africanos-representam-65-dos-refugiados-no-brasil>. Acesso em: ago. 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. (2007). **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo, Método.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. (2011). UNHCR and the Global Governance of Refugees. In: BETTS, Alexander. **Global Migration Governance**. Oxford, Oxford University Press.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Resoluções Normativas do Conare**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros>. Acesso em: jul 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Resoluções Normativas do CNIg.** Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucoes-normativas.htm> Acesso em: jul. 2015.

MOLONEY, A. (2015). **Niños centroamericanos migrantes enfrentan amenazas y muerte tras ser deportados: ONU**. UOL, Reuters. Bogotá: 3 fev. 2015. Disponível em: < http://noticias.terra.com/mundo/latinoamerica/ninos-centroamericanos-migrantes-enfrentan-amenazas-y-muerte-tras-ser-deportados-onu,ef076e5bbd05b410VgnCLD200000b2bf-46d0RCRD.html>. Acesso em: ago. 2015.

MOREIRA, Julia Bertino. (2008). Direitos Humanos e Refugiados no Brasil. Políticas a partir de 1997. **REMHU**, 31:412-421.

NAÇÕES UNIDAS. (2015). '**América Latina é exemplo de solidariedade com pessoas que fogem da violência e da perseguição', afirma chefe do ACNUR**. 20 abr. 2015. Disponível em: < http://nacoesunidas.org/america-latina-e-exemplo-de-solidariedade-com-pessoas-que-fogem-da-violencia-e-da-perseguicao-afirma-chefe-do-acnur/>. Acesso em: ago. 2015.

_____. **Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990**. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/>. Acesso em: jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Dados do SINCRE sobre Haitianos no Brasil de 2010 a 2014**. Disponível em< http://www.brasil.iom.int/>Acesso em: jul. 2015.

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

REED-HURTADO, Michael. (2013). **The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America**. Genebra, Division of International Protection UNHCR.

REIS, Rossana Rocha. (2004). Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** 19 (55): 149-164.