

O “espírito de Cartagena” e a política brasileira de refugiados

*Alessandra Jungs de Almeida**

*Luís Augusto Bittencourt Minchola***

RESUMO: A proteção de refugiados nas Américas é marcada pelo “Espírito de Cartagena”, que revela um comprometimento com sua acolhida integral. O Brasil participa dos processos que formam esta tradição e, recentemente, recebe novos fluxos de refugiados que exigem respostas do Executivo. Este artigo propõe-se a analisar se estas respostas estão alinhadas com o “Espírito de Cartagena” e se o Brasil segue os compromissos desta agenda. Por meio do Comitê Nacional para os Refugiados, várias iniciativas são tomadas para a proteção de refugiados. Estas medidas inspiram-se no “Espírito de Cartagena”, que faz o país desenvolver importantes ações de recepção de refugiados. Ainda existem desafios, mas o Brasil movimenta-se para seguir seu comprometimento com esta agenda de direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados. Espírito de Cartagena. Conare. Direitos Humanos. Direito Internacional dos Refugiados.

* Estudante-pesquisadora do Migraidh, Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional/UFSM e Cátedra Sérgio Vieira de Mello/UFSM. Estudante do curso de Relações Internacionais/UFSM. E-mail: ale.jungs@outlook.com

** Estudante-pesquisador do Migraidh, Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional/UFSM e Cátedra Sérgio Vieira de Mello/UFSM. Estudante do curso de Direito UFSM. Integrante do NIJuC, Núcleo de Interação Jurídica Comunitária. E-mail: labminchola@hotmail.com

1 Introdução

Nos últimos anos, tem se observado no Brasil o crescimento considerável de pedidos de refúgio. Em 2010, foram registrados 566 pedidos de refúgio ao Estado brasileiro; já em outubro de 2014, os pedidos já chegavam a 8.302 (AC-NUR, 2014, p. 1). Muito se discute sobre o mecanismo do refúgio e como o mesmo é colocado em prática no país. Instituições como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), somados às colaborações da sociedade civil, vêm coordenando e administrando ações de proteção de refugiados, bem como impulsionando a criação de tratados e leis a favor das pessoas que possam estar sem essa proteção jurídica.

O presente artigo, baseando-se nos instrumentos jurídicos sobre refúgio existentes no Brasil, pretende abordar os principais aspectos em relação ao “Espírito de Cartagena” dentro do território brasileiro e sua aplicação, analisando a política-normativa do país para com os refugiados e se há, de fato, uma sensibilização do Brasil diante do tema e comprometimento com esta agenda. O “Espírito de Cartagena”, objeto deste trabalho, nada mais é do que a incorporação dos tratados internacionais pelo Brasil e a criação de leis internas para tratar do tema do refúgio, as quais sejam orientadas pelo processo já iniciado em 1984. Esse “Espírito de Cartagena” compreende o estatuto brasileiro, a Lei nº 9.474, e os tratados que essa Lei cinge, assim como as políticas públicas e ações reais que o Brasil toma em relação a esses refugiados.

A partir de dados das Organizações das Nações Unidas, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e do Comitê Nacional para Refugiados, esse artigo irá expor como os refugiados são recebidos e tratados dentro do Brasil, considerando seu perfil e como seu deslocamento pode ser observado do ponto de vista político-normativo. Ademais, será avaliada a maneira como o Estado responde a estes grupos de imigrantes forçados que demandam proteção internacional no país.

2 O “espírito de Cartagena” no contexto brasileiro

Em 1984, na cidade colombiana de Cartagena, realizou-se o “Colóquio

Sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”. Este Colóquio considerava a situação da América Central, região em que a questão dos refugiados tomava uma nova dimensão e também objetivava dar uma resposta mais firme a vários conflitos em andamento na América Central ao longo da década de 1980. A partir de diálogos entre os dez países presentes, estabeleceu-se a “Declaração de Cartagena”, documento que reforçaria e daria continuidade a políticas e normas humanitárias no tratamento de refugiados no continente americano.

Os conflitos da América Central aconteciam principalmente em Nicarágua, El Salvador e Guatemala, provocando um fluxo de mais de 2 milhões de indivíduos em fuga. A despeito do cenário, apenas 150 mil dessas pessoas se enquadravam e eram reconhecidas pelo conceito que a Convenção de 1951 possuía, abrangendo os seres humanos que necessitavam de proteção de forma limitada (ANDRADE, 2001, p. 91). Com um número tão alto de refugiados sem proteção, percebeu-se que para a região da América Central era necessário um documento que de fato convergisse com a realidade local, para prover direitos aos refugiados originados durante os conflitos no continente americano. A solução para esses problemas, então, foi a Declaração de Cartagena, formulada como uma resposta aos problemas locais.

A Declaração de Cartagena complementaria dois documentos já existentes, a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967. A Convenção definia como refugiado o ser humano que:

Temendo ser perseguido 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. (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, art. 1, inciso 2, p. 2)

Apesar de ser um instrumento muito útil no âmbito do refúgio, o conceito de refugiado da Convenção de 1951, criado após o período das grandes guerras mundiais, não refletia uma realidade política e jurídica do que acontecia no âmbito da América Latina e do Caribe. Dessa forma, ainda que com o mesmo objetivo de proteção de refugiados, os dois instrumentos jurídicos, Declaração de

Cartagena e Convenção de 1951, conceituam de forma distinta o mecanismo do refúgio, com a primeira complementando os conceitos da Convenção de 1951. Primeiro, porque a Declaração amplia a abrangência do regime por um maior contato com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, de modo que, para Jubilit (2007, p. 135):

A partir dessa ampliação a violação de quaisquer direitos humanos, e não somente dos direitos consagrados como civis e políticos, retomando a indivisibilidade dos direitos humanos, pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado, assegurando-se, de tal modo, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos.

Segundo, a Convenção de 1951 é criada num ambiente pós-Segunda Guerra Mundial, através da 4ª Convenção de Genebra, que tinha o objetivo de proteger civis em tempos de guerra conforme as demandas da época. Esse modelo de defesa dos refugiados foi oficializado com a aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (ACNUR, S/D a, n.p.).

Nesse contexto, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas também criou, em 1951, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), com o encargo de trabalhar de forma apolítica, humanitária e social. Suas principais incumbências eram providenciar a proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, desenvolvendo um trabalho profundamente humanitário.

Observa-se que na época de sua criação, a Convenção de 1951 abrangia somente refugiados que se encontravam nessa situação antes de 1º de janeiro do mesmo ano. Ela não incluía os milhares que, depois da criação do tratado e das duas guerras mundiais, tornaram-se seres humanos em situação de refúgio devido a novos conflitos geradores de perseguições.

Para abarcar a realidade da situação de pessoas em busca de refúgio, foi instituído o Protocolo de 1967, que considerou “as novas situações de refúgio que surgiram após 1951” e estabeleceu que “os refugiados, como definidos na Convenção de 1951, possam gozar de igual estatuto, como os que se encontravam nessa situação antes de 1º de janeiro de 1951”. A Convenção de 1951 foi ratificada pelo Brasil em 1960 (ACNUR, S/D b, n.p.).

Contudo, estes documentos não foram suficientes para a realidade do refúgio. Assim, quando a condição de refúgio defendida pela Convenção de 1951 não abrangeu as pessoas que estavam em situação de desamparo devido aos conflitos em andamento na América Central, criou-se o instrumento da Declaração de Cartagena, em 1984. O Colóquio que a adotou declarava que o conceito de refugiado a ser utilizado na região é o que:

Considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Declaração de Cartagena, 1984, Terceira Conclusão, p. 3)

No entanto, a Declaração de Cartagena não vincula os Estados que não tenham colocado seu conceito em suas respectivas leis internas, dado que é apenas uma declaração não obrigatória aos Estados pelo Direito Internacional. Assim, seria necessário inserir a Declaração para promulgar, de fato, a lei. Apesar disso, muitos países já possuem marcos jurídicos internos que determinam a aplicação da Declaração.

De qualquer forma, o Brasil, em 1997, criou a Lei nº 9.474, que regulamentou não só o que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 orientavam, como também o que a Declaração de Cartagena determina como refugiado, exemplificando certo cuidado do Estado brasileiro em lidar com o refúgio, tema ainda delicado no sistema internacional. Ademais, o Brasil também participa ativamente dos diálogos multilaterais sobre direitos humanos de pessoas refugiadas, como a Declaração de São José de 1994, a Declaração e Plano de Ação do México de 2004 e a Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014, todos processos de construção de proteção de refugiados baseados no marco de Cartagena.

A Declaração de Cartagena foi elaborada com o fim de construir uma região hospitaleira e aberta, focando na proteção e nos desafios humanitários enfrentados por refugiados na América Central. Por isso, aos Estados da América Latina e ao Caribe a Declaração mostra-se cada vez mais importante, principalmente, quando dá importância a violações dos direitos humanos na sua própria

região, ou seja, enfrenta os problemas quanto a refugiados conforme a própria demanda que é observada no local.

A importância da Declaração de Cartagena como um instrumento jurídico mais sensível à condição de refúgio na América Latina e Caribe teve, e ainda tem, um valor alto para a vida de milhares de pessoas na América Central e do Sul. Isso se dá pois aqueles que buscam refúgio estão em uma das mais precárias situações a que fica sujeito o ser humano: a de extrema vulnerabilidade, distante de tudo que se conhece e do que habitualmente sustenta suas relações e sua estrutura emocional e afetiva.

O refugiado se depara com um grande e difícil desafio, que não está sujeito a alternativas: o de recomençar a própria vida. Com a força das boas lembranças e da terra de origem, com a experiência dos difíceis momentos que o expulsaram de sua pátria e com a esperança de que alguém, um país ou uma comunidade, os acolha e lhes proteja, sem os mecanismos jurídicos e políticos que salvaguardam os seres humanos em busca de refúgio, eles não possuiriam nada além da própria vida.

Em outra situação, embora circundado por semelhante realidade, o migrante forçado, vulnerável, impelido pela instintiva busca de caminhos de sobrevivência, clama pela intervenção de órgãos e instituições específicas e pela aplicação de medidas que promovam e assegurem o respeito a seus direitos fundamentais e a criação de condições onde sua vida e dignidade possam ser humanas e plenas. As comunidades, nacional e internacional, são chamadas então a dar uma resposta, como souberam fazê-lo, em 1984, com a elaboração da Declaração de Cartagena para a situação latino-americana da época.

Todavia, na região de América Latina e Caribe, ainda há mais de 6 milhões de pessoas em necessidade de proteção internacional, como deslocados internos, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas. Com isso em vista, em dezembro de 2014, na capital do Brasil, Brasília, nos 30 anos do encontro que deu origem a Declaração de Cartagena, foi realizado o evento Cartagena +30. Nesse encontro, os países presentes mostraram compromisso em apoiar os mais altos padrões de proteção regional e internacional, dando soluções inovadoras para proteger refugiados e deslocados, e tendo como um dos objetivos o de acabar com o problema

da apatridia na região até o ano de 2024.

Para entendimento do contexto brasileiro na questão de refúgio observa-se que, em 2010, o número total de pedidos de refúgio ao Brasil foi de 566, quando em 2012 foram registrados 2.008 pedidos. De 2012 para 2013, o número de pedidos de refúgio quase triplicou, chegando a 5.256. No entanto, em 2012, dos 2.008 pedidos feitos, apenas 199 indivíduos foram autorizados a permanecer no Brasil, enquanto no ano seguinte, de 5.256 pedidos feitos, 649 foram aceitos pelo Comitê Nacional para Refugiados (ACNUR, 2013, n.p.). Já em 2014, o Brasil concedeu 2.320 refúgios (MANTOVANI; REIS, 2015, n.p.), com um aumento também nas solicitações – 2.131% em cinco anos (FRANCO, 2015, n.p.).

Diante disso, o “espírito de Cartagena” no Brasil, objeto deste trabalho, nada mais é do que o país perceber esse aumento nas solicitações de refúgio de forma a incentivar políticas alinhadas aos direitos humanos, respeitando os tratados e diálogos internacionais que discutem o tema, bem como criando normas internas para tratar sobre refúgio que sejam inspiradas pelo processo já iniciado em 1984. No caso brasileiro, esse “Espírito de Cartagena” compreende o estatuto brasileiro, a Lei nº 9.474 e os tratados que essa Lei cinge, assim como as políticas públicas e ações reais que começam a ser elaboradas no país em relação a esses refugiados, que serão discutidas logo abaixo.

3 Política brasileira sobre refugiados

A política brasileira para refugiados passa por um momento de construção normativa pautada na proteção de direitos humanos. É a partir especialmente de 2010, período em que novos fluxos migratórios passam a chegar ao Brasil, que o Poder Executivo precisa tomar uma nova mobilização para atender à questão do refúgio com políticas específicas para o contexto, pautadas na proteção dos direitos humanos e no “espírito de Cartagena”. Estas políticas passam tanto por uma construção normativa, representada, especialmente, por Resoluções Normativas (RN), como por uma aproximação com mais atores envolvidos na proteção de refugiados e por uma formação de um discurso de acolhida de refugiados e sensibilização da importância da causa.

O marco jurídico fundamental para a questão do refúgio no país, como já mencionado, é de maior história. Em 1997, a Lei 9.474 (Lei do Refúgio) é instituída e incorpora o compromisso do país com o tema. Esta lei é construída em um momento de afirmação da agenda de direitos humanos no país, a qual incluía a necessidade de cristalizar a agenda do Direito Internacional dos Refugiados em nível interno. Moreira explica que:

Com a redemocratização, novos componentes domésticos aliados a fatores políticos externos propiciaram o posicionamento favorável ao tema dos refugiados. A questão entrou no debate nacional atrelada ao tema dos direitos humanos, em destaque na cena internacional. (MOREIRA, 2010, p. 117)

A Lei 9474/97 é reconhecida por seu caráter avançado em se tratando de proteção de refugiados. O conceito da legislação incorpora as orientações da Convenção de Genebra de 1951, do Protocolo de Nova Iorque de 1967 e da Declaração de Cartagena de 1984 e, portanto, confirma-se como uma das mais avançadas no período em termos de alcance da definição de refugiado. Em se tratando dos direitos dos refugiados, a legislação também reproduz uma série de garantias inspiradas nos documentos internacionais, que são chaves para a acolhida do grupo de imigrantes forçados em questão. Sobre a legislação, menciona Jubilit (2007, pp. 190-191):

Verifica-se que a lei brasileira adota em várias passagens os mesmos critérios da Convenção de 51, como, por exemplo, os motivos caracterizadores do refúgio, que aparecem no artigo 1.º, I e II da referida lei, as hipóteses de exclusão da condição de refugiados, as hipóteses de cessação da condição de refugiado e a extensão do benefício ao grupo familiar.

Contudo, no inciso III do artigo 1.º, o ordenamento jurídico brasileiro, como citado, vai além e adota uma definição ampliada, para entender a grave e generalizada violação de direitos humanos como fator de reconhecimento do status de refugiado. Este fato constitui o maior mérito da lei nacional sobre refugiados, pois, por meio dele, vislumbra-se a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil.

Desde então, a questão de acolhida de refugiados, conduzida pelo Conare, ocupa-se de um fluxo quantitativamente pequeno, composto especialmente de colombianos e angolanos; em 2010, estatísticas revelavam um total de 4.294 refugiados (ONUBR, 2010, n.p.). A partir de 2010, contudo, novos fluxos migratórios de solicitantes de refúgio ingressam no país e exigem novas respostas do Comitê, considerados seus novos cenários e a nova dimensão tomada pelos fluxos. De 2010 até 2014, o número de solicitações de refúgio por ano subiu de 566 para 8.302 – considerando apenas até o mês de outubro de 2014 (ACNUR, 2014, p. 1). Em 2015, o Conare declarou que mais de 12,6 mil solicitações aguardavam julgamento (RICHARD, 2015, n.p.). Desde então, ocorre uma grande produção de políticas orientadas para a resposta a essas novas demandas, o que será representado especialmente por novas Resoluções Normativas do Conare que institucionalizam suas ações.

Os novos fluxos são compostos especialmente de imigrantes de origem bengali, ganesa, haitiana, nigeriana, senegalesa e síria (ACNUR, 2014, p. 2). Em comum, a via utilizada é a solicitação de refúgio, embora a razão da migração seja diferenciada. No caso de haitianos e senegaleses, por exemplo, a principal motivação alegada é a busca de emprego, diante de um contexto de grande dificuldade socioeconômica no país de origem, que aparece como um óbice ao exercício de direitos fundamentais. No caso sírio, o motivo da imigração é a fuga de um cenário de conflito no país de origem.

Para cada grupo o Conare dá uma resposta diferente, conforme sua interpretação dada à Lei do Refúgio e à extensão do conceito de refugiado. O entendimento pacificado no órgão é de que imigrantes tipicamente conhecidos como econômicos, sem o elemento de um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, não devem ser reconhecidos como refugiados¹. Nesse sentido, a resposta de acolhida deve ser articulada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), ao qual o Comitê encaminha os casos para análise da possibilidade da concessão de um visto no país aos solicitantes de refúgio. Já no caso dos sírios – e em todos os casos onde

¹ Apesar disso, muitos questionam a decisão do Conare de não reconhecer, por exemplo, os haitianos como refugiados. Nesse sentido, Jubilit e Silva (2015, p. 39) indagam se o inciso III do art. 1º da Lei de Refúgio, que amplia significativamente a definição de refugiado, não contemplaria também os haitianos diante de seu contexto migratório.

há presente o elemento do fundado temor de perseguição – a posição do Conare é de reconhecer a condição de refugiado e, portanto, afirmar seu compromisso na proteção dos direitos da pessoa que o solicita.

Nesse limiar de novas demandas para diferentes cenários e diferentes fluxos migratórios de solicitantes de refúgio, o Conare institucionaliza práticas e normativas relacionadas aos refugiados, procurando dar uma resposta ao contexto brasileiro. Referente às RN, desde 2013, elaboram-se sete resoluções específicas para proteção de refugiados que concretizam medidas fundamentais para a acolhida destes imigrantes em território brasileiro. Estes novos instrumentos complementam outros já existentes, que também são eleitos como opção política de resposta para um determinado contexto de solicitantes de refúgio. Neste caso, fala-se da RN 13/2007, reafirmada na RN 18/2013, e aplicada para encaminhar ao CNIg, como dito, casos de solicitantes de refúgio não caracterizados por um fundado temor de perseguição.

As resoluções mais recentes confirmam ações do Conare para proteção de refugiados que se inspiram na responsabilidade do Estado com aqueles que fogem de um cenário de perseguição. É neste contexto que se cria uma política especial para um dos cenários mais emergentes de fuga hoje: o sírio. A Resolução Normativa 17/2013 cria um visto especial concedido pelo Ministério das Relações Exteriores para que pessoas em fuga do território sírio possam deslocar-se para o Brasil, onde devem solicitar o refúgio – e serem reconhecidos como refugiados. A partir de então, o fluxo de refugiados sírios cresceu no país até a marca de 2.077 (RICHARD, 2015, n.p.), tornando-se a nacionalidade de maior presença de refugiados no Brasil.

Ainda que em um número pequeno em relação ao global de refugiados, pode-se considerar que a iniciativa brasileira é um modelo de acolhida de refugiados ao viabilizar o acesso ao instituto do refúgio e é uma ação sensivelmente diferente das registradas nos países ao Norte, onde há política de contenção do ingresso de refugiados. Em 2015, esta política foi renovada pela Resolução Normativa 20, que a prorroga por mais 2 anos – mesmo prazo da RN 17/2013 – e possibilita maior participação do Acnur na acolhida deste fluxo. Para mais, já há também políticas específicas tanto no Brasil quanto na própria região de saída dos

refugiados para facilitar sua integração. Na embaixada brasileira em Beirute, Líbano, oferecem-se aulas gratuitas de português para os futuros refugiados no Brasil (SANTOS, 2015, n.p.), e já no país também há ações similares desenvolvidas especialmente pela sociedade civil.

Diante de todas as novas dinâmicas dos solicitantes de refúgio e propriamente do novo cenário vivido no Brasil, o Conare também buscou estabelecer e aprimorar seus procedimentos e sua capacidade de dar respostas compatíveis com uma agenda de direitos humanos, a fim de atender às demandas de proteção internacional da pessoa humana. Frente a um contexto marcado por um elevado crescimento na demanda ao Comitê e de necessidade de facilitação de trâmites para contribuir na integração dos imigrantes que o acionam, há uma produção de políticas orientadas para atender a esta situação.

Em 2014, foi publicada a Resolução Normativa 18, que estabeleceu procedimentos na solicitação de refúgio e aglutinou em um mesmo documento diversas outras orientações já presentes em resoluções anteriores. Há inovações nesta nova normativa especialmente preocupadas com a acolhida de solicitantes de refúgio durante o período em que não há uma resposta emitida pelo órgão sobre o pedido. Nesse sentido, o prazo de validade do protocolo de solicitação de refúgio, por exemplo, foi ampliado para 1 ano – prorrogável por igual período de forma sucessiva até a decisão final –, considerando o longo tempo de espera até a decisão final do Comitê. Além disso, esta resolução prevê a possibilidade do encaminhamento ao CNIg de casos que possam ensejar a concessão de uma documentação especial – como ocorre com solicitantes de refúgio movidos por razões que não as de fundado temor de perseguição, mas de vulnerabilidade socioeconômica – respondendo ao cenário atual da imigração no país. Seguindo esta mudança nos procedimentos, em 2015, publica-se a Resolução Normativa 22, que institui o formulário de solicitação de refúgio e de interposição de recurso, buscando aperfeiçoar os trâmites do processo.

Um dos grandes desafios no tema do refúgio é a acolhida de refugiados. Após reconhecida sua condição, várias situações adversas precisam ser enfrentadas para a construção de uma política efetiva de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, em nível das Américas, a iniciativa do reassentamento solidário é um

dos vértices fundamentais para dar resposta a variados casos de refugiados que não tenham uma acolhida adequada no seu primeiro país de ingresso nessa condição. Proposta pelo Brasil em 2004, seguindo já experiências anteriores (ANDRADE, 2014, pp. 658-659), esta política é seguida no Plano de Ação do México. Desde então, o país se destaca na região por acolher reassentados: são 612 desde 2002, segundo o Acnur (2014, p. 5), em um esforço conjunto do próprio Alto-Comissariado com o Conare e com organizações da sociedade civil. Já em 2011, é elaborada a Resolução normativa 14/2011, que regula o programa de reassentamento brasileiro.

Em 2014, ainda no marco da ideia de potencializar as possibilidades de uma acolhida bem-sucedida do refugiado, foi criado o Programa de Migração Regional e Inserção Sócio Econômica de Refugiados, em articulação do Conare e Acnur. Este programa é considerado uma solução complementar ao programa de Reassentamento Solidário e prevê a possibilidade de uma pessoa refugiada, nacional de um Estado parte do Acordo de Residência do Mercosul, Bolívia e Chile, migrar para o Brasil nesta mesma condição de proteção. Recentemente, a Colômbia, principal fonte de refugiados na América do Sul, inseriu-se entre os Estados-parte do Acordo, de modo que seus nacionais também poderão beneficiar-se do programa. Apesar disso, há a necessidade de ter seu pedido de ingresso no Projeto aceito pelo Conare, sendo que não se definem na resolução os critérios a serem adotados na avaliação. Potencialmente, é uma medida inovadora e importante para a proteção de refugiados, mas restam desafios quanto à amplitude do programa, por sua definição de critérios e pela restrição da nacionalidade, dado que uma iniciativa como esta pode beneficiar um grande número de refugiados na região também de outras nacionalidades que não as previstas no documento.

No mesmo sentido da acolhida do refugiado, em 2013, é elaborada a Resolução Normativa 16, que estabelece os procedimentos para reunião familiar. Já em 2015, duas ações destacam-se: em setembro, o prazo de validade da cédula de identidade de estrangeiro comprobatória da condição de refugiado é ampliado de 2 para 5 anos pela Resolução Normativa 21. Já em dezembro, o Ministério da Justiça publicou a Portaria Nº 1956, que isenta os refugiados do pagamento de taxas para emissão do Registro Nacional de Estrangeiros e de cédula de identidade.

A forma de atuação do Conare também passa por mudanças recentes. Uma das grandes dificuldades do Comitê diante dos novos fluxos migratórios, para além de procedimentos, era sua própria capacidade de resposta derivada de sua estrutura física. Havia um número insuficiente de servidores para um número grande de solicitações, e essa foi uma das principais razões que fez com que solicitantes de refúgio tivessem de esperar por períodos maiores que 1 ano para receber uma decisão sobre seu pedido. Assim, em 2015, no dia 19 de agosto, Dia Mundial Humanitário, o Ministério da Justiça anunciou medidas para fortalecimento do Conare, que passam por uma descentralização do órgão a partir do estabelecimento de escritórios também em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, pela ampliação de sua equipe com mais servidores públicos, pela contratação de especialistas na área para auxiliar nos processos de elegibilidade do órgão e pelo chamamento de voluntários para contribuir em várias ações do Comitê (ACNUR, 2015a, n.p.). A partir disso, pretende-se reforçar a capacidade de resposta do órgão e fortalecer a proteção do instituto do refúgio no país.

Além disso, o Conare também ganha destaque em sua atuação por sua abertura à participação da sociedade civil e de organizações internacionais. O Conare trabalha em proximidade com o Acnur e conta com o auxílio de diversas organizações da sociedade civil para desenvolver o trabalho de acolhida de refugiados, as quais também apoia. Mais ainda, a academia vem participando também de ações do órgão, especialmente por meio das Cátedras Sérgio Vieira de Mello do Acnur. Em 2015, o Conare realizou reuniões com representantes das Cátedras para debater sobre diversas ações a desenvolverem-se no tema do refúgio e para aperfeiçoar suas políticas de acolhida no país. Essa proximidade com outras instituições permite maior participação de organizações diretamente envolvidas no tema e comprometidas com a proteção de refugiados na formulação de políticas públicas, sendo uma das grandes marcas da atuação recente do Comitê.

Os projetos para acolhida de refugiados também passam por uma agenda de sensibilização da opinião pública sobre o tema. Assim, o Ministério da Justiça lançou uma campanha, também no Dia Mundial Humanitário, buscando a conscientização sobre a questão do refúgio e dos compromissos brasileiros. Com várias publicações na página do *facebook* do Ministério, a campanha alertou para várias

situações vivenciadas pelos refugiados que evidenciam sua situação de vulnerabilidade e a necessidade de uma resposta governamental alinhada com a proteção dos direitos humanos.

Em se tratando do discurso governamental, as falas são no sentido do reconhecimento da condição especial do refugiado e da necessidade de proteção. A Presidenta da República, Dilma Rousseff (2015, n.p.), em seu pronunciamento na abertura da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015, considerou que:

A profunda indignação provocada pela foto de um menino sírio morto nas praias da Turquia e pela notícia sobre as 71 pessoas asfixiadas em um caminhão na Áustria deve se transformar em ações inequívocas de solidariedade prática. Em um mundo onde circulam, livremente, mercadorias, capitais, informações e ideias, é absurdo impedir o livre trânsito de pessoas.

O Brasil é um país de acolhimento, um país formado por refugiados. Recebemos sírios, haitianos, homens e mulheres de todo o mundo, assim como abrigamos, há mais de um século, milhões de europeus, árabes e asiáticos. Estamos abertos, de braços abertos para receber refugiados. Somos um país multiétnico, que convive com as diferenças e sabe a importância delas para nos tornar mais fortes, mais ricos, mais diversos, tanto cultural, quanto social e economicamente.

Já o presidente do Conare – e também integrante do Ministério da Justiça – Beto Vasconcelos (2015, n.p.) segue a mesma linha de responsabilidade brasileira com os refugiados:

A questão do refúgio é uma questão de humanidade. Trata-se de reconhecer um dos piores momentos que um ser humano pode enfrentar: a miséria imposta e o isolamento. Em 2014, o mundo bateu recorde de deslocamentos de pessoas que foram obrigadas a sair de casa, muito em decorrência dos conflitos armados, como na Síria. (...) Uma realidade dessa também impacta o Brasil. (...) É um número reduzido ainda, mas esse é um tema que nos chama a atenção e nos impõe um novo desafio – fortalecer o sistema nacional de refúgio, concedido às pessoas que têm fundado temor de perseguição.

Deste modo, forma-se um discurso alinhado à acolhida de refugiados no Brasil, a partir das instituições competentes na área em nível federal, e que segue a responsabilidade brasileira na proteção internacional destes deslocados forçados.

Diferentemente de discursos e práticas de restrição de ingresso de refugiados em várias partes do mundo, as autoridades brasileiras reconhecem seu compromisso nesta matéria de direitos humanos e, a partir daí, pode-se esperar a manutenção e construção de políticas orientadas pelo “espírito de Cartagena”.

4 Considerações finais

De forma geral, no que diz respeito ao acolhimento e integração de refugiados, o Brasil possui uma das legislações mais avançadas e arrojadas. Muito foi feito nos últimos anos sobre o assunto, tanto em questões internas, com o fortalecimento do Conare, por exemplo, como na atuação internacional do Brasil, com o evento Cartagena +30 realizado no país ou as exposições políticas de representantes nacionais.

O discurso brasileiro sobre refugiados, juntamente à disposição do país para acolhê-los, torna o Brasil atrativo para os migrantes forçados. O número de pedidos de refúgio no Brasil ainda é pequeno quando comparado a outros países, porém, como já observado, vem crescendo nos últimos anos. Juntamente a isso, é importante ressaltar que 80% dos refugiados do mundo foram acolhidos por países em desenvolvimento (ACNUR, 2011, n.p.), dos quais o Brasil é representante, embora em pequena proporção, ao passo que o sentimento anti-refugiado vem crescendo em muitos dos países ditos “desenvolvidos”. O Brasil vive um período de instabilidade política e cortes de gastos, representados pelo ajuste fiscal. Apesar disso, as políticas de proteção de refugiados não deixam de ser realizadas, e o Conare segue procurando inovar na proteção de refugiados e concretizar os compromissos brasileiros.

Soma-se a isso o fato de que, entre os países emergentes, o Brasil consolidou-se como um dos principais doadores do Acnur, com uma marca de US\$ 3,6 milhões enviados em 2012. Ainda assim, percebe-se que, apesar da existência de instituições internacionais, como o Acnur, e nacionais, como o Conare, a proteção aos refugiados ainda está distante de ser completa, tanto no Brasil, como no sistema internacional.

Um dos problemas que se observou no que diz respeito a um “Espírito de

Cartagena” é que resta um vazio em se falando de políticas públicas para refugiados, ainda que se perceba um avanço no Conare no sentido burocrático, quanto ao mecanismo de documentação. As ações criadas para abarcar os problemas dos indivíduos solicitantes de refúgio ou refugiados em seu cotidiano são, na maior parte dos casos, desenvolvidas pela sociedade civil com o apoio do poder público, mas ainda restam outras áreas para avançar a partir de iniciativas do Estado. Outros setores da administração pública precisarão ser chamados a também participar da política de acolhida de refugiados no Brasil para seu aperfeiçoamento. As universidades públicas, por exemplo, precisarão instituir programas abrangentes e acessíveis para ingresso de refugiados no ensino superior e revalidação de diplomas. É neste sentido, portanto, que o Conare precisa ainda articular medidas para garantir a integração dos refugiados no Brasil alinhadas com o compromisso do país. O desafio para os próximos anos será aliar os avanços observados no Estado brasileiro à sua capacidade de integrar refugiados e solicitantes de refúgio, que ainda tem se mostrado aquém do possível.

Com isso, conclui-se que o mecanismo do refúgio no país não foi desenvolvido com objetivos de securitização, como em casos vistos nos últimos meses na União Europeia – Hungria, Reino Unido e Dinamarca –, onde há um limite de refugiados aceitos e políticas de deportação. Assim, ainda que haja muito a ser desenvolvido quanto a demandas sociais e de integração daqueles que solicitam o refúgio, no Brasil há um alinhamento aos direitos humanos dos refugiados e um trabalho do Estado para que o “Espírito de Cartagena” se concretize cada dia mais no país.

“Cartagena’s spirit” and brazilian policy for refugees

ABSTRACT: Refugee’s protection in Americas is marked by “Cartagena’s spirit”, which reveals a commitment with its full reception. Brazil takes part in the processes that form this tradition and, recently, receives new refugee flows, which calls for responses of the Executive. This article proposes to analyze whether the responses are aligned with “Cartagena’s spirit” and whether Brazil follows these agenda commitments. By means of the Nacional Committee for Refugees, many initiatives are taken to protect refugees. These measures are inspired in “Cartagena’s spirit”, which makes the country develop important action of refugees reception. There are challenges yet, but Brazil moves towards its commitment with its human rights agenda.

KEYWORDS: Refugees. Cartagena’s Spirit. Conare. Human Rights. International Refugee Law.

Referências

ACNUR. *ACNUR no Brasil*, O. S/D b. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

_____. *Estatuto dos Refugiados*. Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. 1951.

_____. *Declaração de Cartagena*. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. 1984.

_____. *Ministério da Justiça anuncia fortalecimento do CONARE e lança campanha de sensibilização*. Brasília: 19 ago. 2015a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/ministerio-da-justica-anuncia-fortalecimento-do-conare-e-lanca-campanha-de-sensibilizacao/>>. Acesso em 18: jan. 2016.

_____. *Países em desenvolvimento abrigam 80% dos refugiados do mundo*. 20 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/paises-em-desenvolvimento-abrigam-80-dos-refugiados-do-mundo/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. *Que é a Convenção de 1951?*, O. S/D a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. *Refúgio no Brasil*. Uma análise Estatística. Janeiro de 2010 a outubro de 2014. 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?view=1>. Acesso em: 20 jan. 2016.

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

_____. *Triplica o número de estrangeiros em busca de refúgio no Brasil*. 26 abril 2013. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/triplica-o-numero-de-estrangeiros-em-busca-de-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

FELIX, R. B. População Síria no Brasil e Mecanismos de Proteção. Concessão de Vistos em Caráter Humanitário aos Afetados pelos Conflitos na Síria. In: REDIN, G.; MINCHOLA, L. A. *Imigrantes no Brasil: Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas*. Curitiba: Juruá, 2015.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Forced Migration in South America. In: FIDDIAN- QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N.. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: 2014, Oxford University Press.

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

FRANCO, M. *Pedido de refúgio no país aumentou 2.131% em 5 anos, diz ministério*. G1. 03 de junho de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/06/brasil-abriga-7700-refugiados-de-81-nacionalidades.html>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

GARCÍA, M. A.. Tendencias recientes de la migración centroamericana. In: VILLANUEVA, Raúl Plascencia. *México, Movilidad y Migración*. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2015: Syria*. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/syria>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

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

_____; SILVA, J. C.. A recente migração haitiana para o Brasil e o Visto Humanitário. In: REDIN, G.; MINCHOLA, L. A. *Imigrantes no Brasil: Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas*. Curitiba: Juruá, 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Estabelece a gratuidade dos atos relacionados ao registro nacional de estrangeiro e à emissão de carteira de identidade do estrangeiro por refugiados e asilados*. Portaria nº1.956, de 1º de dezembro de 2015.

MOREIRA, J. B. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010, v. 53, n. 01, pp. 111-129, jan-jun 2010.

ONUBR. *Número de refugiados bate recorde em 2009*. 15 jun. 2010. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-bate-recorde-em-2009/>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

REDIN, G.; MINCHOLA, L. A.. *Monções*, Dourados, v. 4, n. 8, p. 15-37, jul/dez. 2015.

REIS, T.; MANTOVANI, F. *Brasil concede nº recorde de refúgios em 2014; sírios já são o maior grupo*. G1. 12 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/01/brasil-concede-n-recorde-de-refugios-em-2014-sirios-ja-sao-o-maior-grupo.html>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

RICHARD, I. *Número de refugiados no Brasil dobra em quatro anos e chega a 8,4 mil*. EBC- Agência Brasil, 19 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2015/08/numero-de-refugiados-no-brasil-dobra-em-quatro-anos-e-chega-84-mil>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

- ROUSSEFF, D.. *Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Abertura da 70ª Assembleia-Geral das Nações Unidas*. Nova Iorque, 28 set. 2015. Disponível em: < www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 17 jan. 2016.
- SANTOS, A. *Brasil dá curso de português a refugiados no Líbano*. ANBA, 05 out. 2015. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/noticia/21869198/diplomacia/brasil-da-curso-de-portugues-a-refugiados-no-libano/>>. Acesso em: 19 jan. 2016.
- VASCONCELOS, B. Beto Vasconcelos: *A crise migratória impõe desafios ao Brasil*. 12 set. 2015. Época. Entrevista concedida a Alana Rizzo.