

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CARINA DE OLIVEIRA SOARES

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO
NACIONAL**

Maceió
2012

CARINA DE OLIVEIRA SOARES

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO
NACIONAL**

Dissertação apresentada à banca de qualificação em Direito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito.

Orientador: Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior.

Maceió
2012

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

S676d Soares, Carina de Oliveira.
O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional / Carina de Oliveira Soares. – 2010. 231. f. : il.

Orientador: George Sarmento Lins Júnior.
Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2012.

Bibliografia: f. 208-220.
Apêndices: f. 221-227.
Anexos: f. 228-231.

1. Direito internacional. 2. Refugiados – Proteção nacional. 3. Refugiados – Assistência. 4. Integração local. 5. Princípio do *non-refoulement*. 6. Instituto Internacional do refúgio. I. Título

CDU: 341



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO

CARINA DE OLIVEIRA SOARES

**“O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO:
ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO NACIONAL”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. George Sarmento Lins Júnior

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu a candidata à defesa, em nível de Mestrado, e a julgou nos seguintes termos:

Prof. Dr. Alberto Jorge Correia de Barros Lima (UFAL)

Julgamento: Aprovado com 9,5 Assinatura: [Assinatura]

Profª. Drª. Alessandra Marchioni (UFAL)

Julgamento: Aprovado com 9,5 Assinatura: [Assinatura]

Prof. Dr. Enoque Feitosa (UFPB)

Julgamento: Aprovado 9,5 Assinatura: [Assinatura]
(com o e
meio)

[Assinatura]
Adrialdo de Lima Catão
Coordenador
Faculdade de Direito de Alagoas/UFAL
CIDADE 15489-76

Maceió, 20 de junho de 2012.

Aos meus pais, Cristiano e Maria de Lourdes, por toda a confiança que em mim depositam, por todo o apoio e amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Ultrapasso uma nova etapa em minha vida acadêmica e profissional certa de que a vitória não seria alcançável sem a presença e apoio de pessoas que, direta ou indiretamente, ajudaram-me nessa caminhada.

Agradeço a Deus, meu refúgio e força que me guiou durante toda essa caminhada e que permanece ao meu lado em todos os momentos.

Agradeço profundamente aos meus pais, pelo imenso amor, pela minha formação, por não pouparem esforços para a realização de todos os meus sonhos e objetivos, pela confiança que em mim depositam e pelos exemplos de honestidade e bondade. Agradeço de forma especial a minha mãe Maria de Lourdes, por estar ao meu lado durante essa caminhada ouvindo as minhas dúvidas e angústias e me incentivando a buscar sempre o melhor.

Agradeço a minha irmã Larissa pela amizade, paciência e apoio constante. Agradeço aos meus avós pelo amor mais doce que já experimentei e pela grande parcela de responsabilidade que têm na pessoa que sou hoje. Agradeço a minha família e de forma bem especial à tia Ana, pela mão amiga estendida em momentos cruciais e pelos conselhos e experiências repassadas e à prima Kátia, pela ajuda imprescindível que me concedeu para a realização deste trabalho.

Agradeço ao Artur por todo carinho e dedicação, pela paciência sem limites e por me ajudar a ver o mundo de uma outra forma.

Agradeço aos meus amigos pelo estímulo, amizade e pelos risos tão necessários.

Minha gratidão também a todos os meus mestres da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas, na pessoa do meu orientador Professor Doutor George Sarmiento Lins Júnior, por todos os ensinamentos, apoio e sugestões. Agradeço de uma forma especial à Professora Doutora Alessandra Marchioni, por todo o incentivo desde a graduação e pela confiança em meu potencial.

Agradeço também aos amigos feitos durante o curso de mestrado pelos debates qualificados realizados durante as aulas, tão importantes para o meu crescimento acadêmico, e pelas conversas animadas, apoio e força mútua que ajudaram a tornar essa caminhada mais

prazerosa. Agradeço a todos os funcionários da Faculdade de Direito de Alagoas e ao governo brasileiro que, via CAPES, financiou os meus estudos durante esses dois anos.

Agradeço ainda, de forma muito especial, à Irmã Rosita Milesi, pela disponibilidade, atenção e auxílio para a realização das entrevistas em Brasília. Agradeço ainda às Professoras Liliana Jubilut e Sílvia Menicucci, pelas lições tão importantes e enriquecedoras ministradas durante o Curso sobre Direito Internacional dos Refugiados; ao CONARE, na pessoa da oficial Flávia Leão Ribeiro Rocha, por ter me recebido tão bem durante a minha visita ao órgão e pela disponibilidade para responder as minhas dúvidas sobre o trabalho do CONARE com os refugiados; ao ACNUR, na pessoa dos funcionários Izabela Mazão e Gabriel Godoy; à Cáritas São Paulo, na pessoa da assistente social Heloisa Maria Rego Gomes e da advogada Marta Rocco e à Cáritas Rio de Janeiro, na pessoa da assistente social Heloisa Santos Nunes e do advogado Fabrício Toledo, por me forneceram informações e material para a realização deste trabalho contribuindo, assim, de maneira relevante para a sua elaboração.

“Quando as ameaças constantes à paz ou a força das armas se sobrepõem à vida humana, não é possível para o estudioso do Direito permanecer numa postura de conforto intelectual. Pelo contrário, emerge nesses instantes a obrigação de refletir sobre as possibilidades que a disciplina jurídica tem de contribuir à criação de condições e à promoção de valores para a superação da desumanidade.” (Pietro de Jesús Lora Alarcón)

RESUMO

O instituto internacional do refúgio é de extrema relevância, pois visa garantir proteção de forma ampla a pessoas que se encontram em situação bastante vulnerável. O Brasil assumiu o compromisso internacional de proteção aos refugiados ao ratificar a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, além de ter adotado uma lei específica para tratar da questão, a Lei 9.474/97, que é considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um parâmetro para a adoção de uma legislação uniforme entre os países da América do Sul. O Brasil é frequentemente reconhecido como “país de acolhida” de refugiados, dotado de uma legislação interna bem estruturada a respeito do tema, disso advém a imagem favorável também quanto à sua atuação na proteção dos refugiados. O objetivo da pesquisa é realizar uma análise da efetividade da proteção nacional, verificando se, na prática, os instrumentos normativos estão sendo aplicados adequadamente e se essas pessoas acolhidas no Brasil gozam efetivamente dos direitos estabelecidos na Convenção de 1951, na Constituição brasileira de 1988 e na Lei 9.474/97. Para tanto, o trabalho desenvolverá um estudo dogmático do tema, através do método dedutivo, observando e interpretando as normas de direito interno, bem como a legislação internacional; será desenvolvida ainda uma metodologia teórica/filosófica partindo do estudo bibliográfico de doutrinas buscando apreender e desenvolver o que os teóricos do direito dizem a respeito do tema em questão e, por fim, o trabalho realizará uma análise sociológica, pragmática/realista do tema, ao pesquisar a situação dos refugiados no Brasil desde o momento da sua chegada no território nacional e a formalização da solicitação de refúgio perante a Polícia Federal até o momento da integração na sociedade brasileira, e uma análise jurisprudencial verificando como o Poder Judiciário vem se posicionando na proteção dos direitos dos refugiados. Nesse sentido, far-se-á uma verificação da realidade comparando com o modelo ideal da doutrina. Apesar de existir um considerável esforço para garantir uma proteção ampla aos refugiados, muito ainda precisa ser feito para que essa proteção ocorra de maneira efetiva, sobretudo no tocante ao respeito do “direito de solicitação de refúgio” e do “direito de não deportação” (princípio do *non-refoulement*) e também, no que diz respeito à integração local e assistência aos refugiados, na garantia de acesso às políticas públicas de saúde, educação, trabalho e moradia existentes para os nacionais e no estabelecimento de políticas específicas para atender as necessidades especiais dos refugiados.

Palavras-Chave: Instituto internacional do refúgio. Proteção nacional. Princípio do *non-refoulement*. Integração local. Assistência aos refugiados.

ABSTRACT

The international institute of the refuge is extremely important because it aims to ensure broad protection to people who find themselves in very vulnerable situation. Brazilian government undertook the international commitment to protect refugees, ratifying the 1951 Convention and 1967 Protocol, related to the Statute of Refugees, and has adopted a specific law disciplining it, Law 9.474/97, which is considered by United Nations (UN) as a parameter to the adoption of a uniform legislation among the countries of South America. Brazil is often recognized as "host country" for refugees, endowed with a well-structured domestic law on the subject. Because of that, Brazil earns a favorable image of its role in refugee protection. The objective of this research is to analyze the effectiveness of national protection, making sure that, in fact, the instrument norms are being applied properly and that these people received in Brazil effectively enjoy the rights that were established in the 1951 Convention, the Constitution of 1988 and Law 9.474/97. To do that, a dogmatic study about the theme will be developed, using the deductive method, observing and interpreting the rules of domestic law and international law. Will be further developed a theoretical/philosophical methodology, from the bibliographic study of doctrines seeking to learn and to develop what the legal theorists say about the subject in examination and, finally, it is going to be done a sociological, pragmatic/realistic analysis about the theme, with a research of the situation of refugees in Brazil since the time of their arrival in the national territory and when they formalize the request of refuge to the Federal Police, until the moment of integration into Brazilian society, and a case law analysis, looking how the judiciary is positioning itself in the protection of the rights of refugees. Related to that, the real facts are going to be observed, comparing them to the ideal model idealized by the doctrine. Although there is a considerable effort to ensure broad protection to refugees, much remains to be done to this protection to occur effectively, particularly regarding the "right to request refuge" and the "right to not be deported" (principle of non-refoulement) and also, regarding the local integration and assistance to refugees, guaranteeing access to public health, education, work and housing as assured to Brazilians, and the establishment of national specific policies to meet the special needs of refugees.

Keywords: International institute of the refuge. National protection. Non-refoulement principle. Local integration. Assistance to refugees.

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

| | |
|--|-----|
| Fluxograma - Representação do desempenho do CONARE de 1988 a abril de 2011..... | 147 |
| Gráfico 1 - Distribuição percentual dos refugiados existentes no Brasil, de acordo com o continente de origem..... | 133 |
| Gráfico 2 - Distribuição percentual dos refugiados existentes no Brasil, de acordo com as nacionalidades de maior representatividade..... | 134 |
| Gráfico 3 - Distribuição percentual dos refugiados existentes no Brasil, de acordo o gênero..... | 135 |
| Gráfico 4 - Distribuição dos refugiados existentes no Brasil, de acordo com o gênero por faixa etária..... | 136 |
| Gráfico 5 - Distribuição percentual dos refugiados reassentados no Brasil, de acordo com o continente de origem..... | 165 |
| Tabela 1 - Distribuição do número de refugiados existentes no Brasil por unidade da federação..... | 136 |
| Tabela 2 - Distribuição do número de refugiados reassentados existentes no Brasil, por unidade da federação..... | 166 |
| Tabela 3 - Países da América do Sul signatários da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967..... | 222 |
| Tabela 4 - Países da América do Sul com legislação interna sobre refugiados..... | 223 |
| Tabela 5 - Países da América do Sul que incorporaram em sua legislação interna a definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena sobre os refugiados..... | 225 |
| Tabela 6 - Número total de refugiados no Brasil por elegibilidade..... | 226 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|--------------------------|--|
| ACNUR | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados |
| CARJ | Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro |
| CASP | Cáritas Arquidiocesana de São Paulo |
| CNBB | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil |
| CONARE | Comitê Nacional para Refugiados |
| Convenção de 1951 | Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| OCHA | Office of Coordination of Humanitarian Affairs (Secretariado da ONU) |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| Protocolo de 67 | Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para Crianças |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees [ACNUR] |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SESI | Serviço Social da Indústria |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial |
| SESC | Serviço Social do Comércio |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO À PESSOA HUMANA E O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS..... | 23 |
| 1.1 A Internacionalização dos Direitos Humanos..... | 23 |
| 1.1.1 O Direito Internacional dos Refugiados como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos..... | 29 |
| 1.2 O Desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados..... | 33 |
| 1.2.1 Considerações Preliminares sobre o Refúgio..... | 34 |
| 1.2.2 As Diferenças entre Refúgio e Asilo..... | 36 |
| 1.2.3 A Origem do Refúgio | 39 |
| 1.2.4 A Criação da Convenção de 1951 e a Definição de Refúgio | 43 |
| 1.2.5 Ampliação da Definição de Refugiado: África e América Latina..... | 45 |
| 1.3 A Proteção Internacional aos Refugiados..... | 48 |
| 1.3.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR | 55 |
| 1.4 Sobre a Aplicação do Refúgio: O Reconhecimento do <i>Status</i> de Refugiado.... | 59 |
| 1.4.1 As Cláusulas de Inclusão..... | 60 |
| 1.4.2 As Cláusulas de Cessação e de Exclusão..... | 74 |
| 2 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL..... | 78 |
| 2.1 O Desenvolvimento da Proteção Nacional aos Refugiados..... | 79 |
| 2.2 A Normativa Interna sobre o Refúgio..... | 82 |
| 2.2.1 A Incorporação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 nas ordem Interna brasileira..... | 82 |
| 2.2.2 A Constituição Federal de 1988..... | 87 |
| 2.2.3 A Lei 9.474/1997..... | 91 |
| 2.2.3.1 Os Aspectos da Lei 9.474/1997: análise comparativa da Lei 9.474/97 Com as Legislações sobre Refúgio dos Países da América do Sul..... | 93 |
| 2.3 O Procedimento Nacional de Concessão de Refúgio..... | 100 |
| 2.3.1 Organismos envolvidos no Pedido de Refúgio..... | 102 |
| 2.3.1.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)..... | 102 |
| 2.3.1.2 O Departamento da Polícia Federal..... | 103 |
| 2.3.1.3 O Papel Estratégico das Cáritas no Brasil..... | 105 |
| 2.3.1.4 O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)..... | 110 |
| 2.3.1.5 O Ministério da Justiça..... | 113 |
| 2.3.2 O Procedimento Nacional de Reconhecimento do <i>Status</i> de Refugiado..... | 113 |
| 2.3.2.1 O Processo Decisório no Procedimento de Reconhecimento do <i>Status</i> de Refugiado – O Reconhecimento da Condição de Refugiado e as suas Consequências..... | 118 |
| 2.3.2.2 O Processo Decisório no Procedimento de Reconhecimento do <i>Status</i> de Refugiado – A Decisão Negativa e a atuação do Ministro da Justiça..... | 121 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 3 | ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS..... | 124 |
| 3.1 | Métodos e Técnicas..... | 126 |
| 3.2 | O Panorama Atual do Refúgio no Brasil..... | 131 |
| 3.3 | Poder Executivo: A Atuação do Departamento da Polícia Federal..... | 137 |
| 3.4 | Poder Executivo: A Atuação do Comitê Nacional para os Refugiados..... | 145 |
| 3.4.1 | A Atuação do CONARE: Análise das Solicitações de Reconhecimento da Condição de Refugiado..... | 148 |
| 3.4.2 | Atuação do CONARE: Determinação da Cessação ou Perda da Condição de Refugiado..... | 157 |
| 3.4.3 | A Atuação do CONARE: Análise das Solicitações de Reunião Familiar..... | 158 |
| 3.5 | Poder Executivo: A Atuação do Governo Federal na Efetivação das Soluções Duráveis para os Refugiados..... | 161 |
| 3.5.1 | A Atuação das Organizações Não Governamentais na Integração dos Refugiados no Território Brasileiro..... | 169 |
| 3.5.1.1 | Educação..... | 171 |
| 3.5.1.2 | Seguridade Social..... | 175 |
| 3.5.1.3 | Moradia..... | 181 |
| 3.5.1.4 | Trabalho..... | 182 |
| 3.6 | Outras Iniciativas de Proteção Nacional aos Refugiados..... | 186 |
| 3.7 | Poder Judiciário: A Jurisprudência Brasileira em Matéria de Refúgio..... | 193 |
| | CONCLUSÃO..... | 198 |
| | REFERÊNCIAS..... | 208 |
| | APÊNDICES..... | 221 |
| | ANEXOS..... | 228 |

INTRODUÇÃO

O migrante pode ser definido como toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum, para outro lugar, região ou país. Os motivos que levam uma pessoa a migrar do seu país de origem para outro lugar, de forma voluntária ou involuntária, são diversos: guerras, perseguições, violações de direitos, violência, calamidades, grandes tragédias. E mais recentemente, em razão da globalização, têm-se ainda como causas que vêm impulsionando a migração: o desemprego, a desorganização da economia do país de origem e os desequilíbrios sócio-econômicos.

Quando se verifica que a migração foi motivada por uma perseguição em razão da raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou por opinião política, levando o indivíduo a abandonar o seu país de origem, a sua casa e a sua família na busca de proteção em um outro país, tem-se a figura do refugiado.

Os primeiros problemas de movimentos massivos de pessoas deslocadas em busca de proteção surgiram durante a Primeira Guerra Mundial, mas foi durante a Segunda Guerra Mundial que o problema dos refugiados tomou grandes proporções com o descolamento de mais de quarenta milhões de pessoas por várias partes do mundo.

Como consequência dos efeitos devastadores gerados no mundo em decorrência da Segunda Guerra Mundial e diante da necessidade específica de proteger os refugiados, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou, em 1949, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e, dois anos depois, foi criada a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) para tratar especificamente dos refugiados que surgiram em razão da Segunda Guerra, uma vez que se acreditava que a problemática dos refugiados era temporária.

Posteriormente, diante do aparecimento de novos fluxos de refugiados, a ONU elaborou o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 com o objetivo de ampliar as disposições da Convenção de 1951, permitindo que os seus dispositivos pudessem ser aplicados a todos os refugiados no mundo e não somente aos refugiados que surgiram em razão da Segunda Guerra Mundial.

Diferente do que foi previsto inicialmente, a problemática dos refugiados não se tratava apenas de questões pontuais e regionais que tão logo fossem sanadas colocaria fim à necessidade de dispender esforços e dinheiro para auxiliar essas pessoas.

Seis décadas depois da elaboração da Convenção de 1951, conflitos, violência, violações de direitos humanos e perseguições continuam a forçar as pessoas a abandonarem

os seus lares e a deixarem as suas famílias e bens para trás em busca de segurança e proteção em outro país.

Têm-se como exemplos recentes de situações que geraram grandes números de refugiados, o deslocamento forçado de pessoas como consequência das quedas das ditaduras árabes na Tunísia, Egito, Síria, Iêmen e Líbia (no caso da Líbia o movimento tomou proporções ainda maiores, sobretudo após a intervenção da OTAN, levando milhares de refugiados líbios a fugirem para países vizinhos); outro exemplo recente é a guerra civil que se desencadeou na Costa do Marfim em razão do não reconhecimento do resultado das últimas eleições presidenciais gerando, como consequência, mais de meio milhão de refugiados que buscaram proteção em diversos países da África Ocidental; destacam-se ainda os conflitos internos no Paquistão (conflito interno fruto do enfrentamento do Talibã com o governo e o exército) e na Somália que, somados aos desastres naturais cada vez mais acentuados nessas regiões, tornam a situação dos seus habitantes ainda mais dramática.

A América Latina também enfrenta problemas recentes de fluxos de refugiados, tendo em vista o surgimento de novas modalidades de violência e de novas formas de perseguição à população civil, como é o caso do narcotráfico, dos grupos paramilitares e guerrilhas, sobretudo no México e na Colômbia.

Entre os casos recentes é importante destacar ainda a situação do Haiti que, no início de 2010, ficou destruído em razão de um terremoto. Este desastre deixou milhares de pessoas deslocadas internamente e outras milhares tiveram que sair do Haiti na busca de sobrevivência em outros países. Diante desse quadro, os países da América Latina para onde os haitianos se dirigiram na busca de proteção viram-se diante de um novo desafio, uma vez que, embora os haitianos não pudessem ser reconhecidos como refugiados nos termos da Convenção de 1951 (que não abrange no âmbito da sua proteção as vítimas de desastres ambientais), a situação extremamente difícil vivenciada por esses indivíduos passou a exigir uma resposta humanitária por parte dos países de acolhida.

A freqüente instabilidade no continente africano e asiático e as novas modalidades de perseguição à população civil que vem se desenvolvendo nos países da América Latina são fatores atuais que continuam gerando refugiados e impedindo que se alcance uma redução no número de indivíduos que necessitam da proteção do refúgio.

Ademais, novos desafios globais como os desastres ambientais e a crise econômica mundial são fatores modernos que também vêm influenciando os fluxos migratórios demandando, por conseguinte, uma nova e mais ampla discussão na seara da proteção

internacional da pessoa humana, no sentido de se buscar alternativas e meios eficientes para garantir uma proteção efetiva também a essas pessoas.

O mais recente Relatório do Alto Comissariado da ONU para Refugiados¹, divulgado no dia 20 de junho de 2011 (Dia Mundial do Refugiado), aponta que atualmente existem 43,7 milhões de pessoas deslocadas no mundo inteiro².

Desse total, 15,4 milhões são refugiados (10,55 milhões sob mandato do ACNUR e 4,82 milhões registrados pela UNRWA – agência da ONU de assistência a refugiados palestinos); 27,5 milhões são deslocados internos (pessoas que não cruzaram as fronteiras internacionais) e outros 850 mil são solicitantes de refúgio³ (ainda pendente a análise do reconhecimento do *status* de refugiado).

A persistência dos conflitos armados vem impedindo o retorno dos refugiados a seus países de origem e aumentando, conseqüentemente, o tempo de permanência nos países de refúgio. O ACNUR define uma “situação de refúgio prolongada” como aquela em que um grande número de pessoas fica em exílio por cinco anos ou mais. Em 2010, dos refugiados sob mandato do ACNUR, 7,2 milhões de pessoas (quase 50%) estavam nessa situação (a maior taxa desde 2001); enquanto isso, apenas 197.600 mil pessoas conseguiram voltar para casa (o menor número desde 1990).

Ao final de 2010, os países que mais acolheram refugiados foram: o Paquistão (abrigava a maior população de refugiados no mundo - 1,9 milhão), seguido do Irã (1,1 milhão) e da Síria (1 milhão – estimativas do governo).

Por outro lado, os países que mais geraram refugiados foram o Afeganistão (representa 30% do número total de refugiados no mundo e estão localizados em 75 países diferentes) e o Iraque (segundo maior grupo de refugiados, com 17 milhões de pessoas).

O Relatório Tendências Globais 2010 apresentou também um problema atual na questão da proteção internacional dos refugiados que é o grande desequilíbrio no apoio internacional às pessoas que foram forçadas a se deslocar. O documento mostra que 80% dos refugiados do mundo foram acolhidos por países em desenvolvimento, ao passo em que cresce o sentimento anti-refugiado em muitos dos países industrializados⁴.

¹ Fonte dos dados: ACNUR. **Relatório Tendências Globais 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso: 20 de junho de 2011.

² Esse é o maior número dos último 15 anos; um número equivalente à população de países como Colômbia e Coréia do Sul, ou às populações da Escandinávia e do Sri Lanka combinadas.

³ A África do Sul foi o maior receptor de solicitações individuais, seguida pelos Estados Unidos (54.300) e pela França (48.100).

⁴ De acordo com o Relatório, os 49 países menos desenvolvidos concederam refúgio para quase dois milhões de refugiados.

Nesse sentido, o Relatório aponta que muitos dos países mais pobres do mundo abrigam grandes números de refugiados, seja em termos absolutos ou em relação ao tamanho de suas economias⁵.

Esse quadro atual se deve a uma transformação na ordem mundial diante de episódios como os atentados de 11 de setembro, em Nova Iorque e também ao colapso da economia mundial, levando a uma ascensão de medidas antiterroristas como o fechamento de fronteiras por considerações de segurança e a adoção de políticas contra migrações em muitos dos países desenvolvidos.

O reflexo dessas políticas foi imediato na situação já precária dos refugiados, pois os Estados têm se mostrado cada vez mais relutantes em abrir as fronteiras a essas pessoas e a proporcionar-lhes uma efetiva proteção.

Se por um lado os Estados têm o direito de manter o controle sobre as suas fronteiras e determinar as condições de entrada e permanência em seu território, por outro lado a ratificação da Convenção de 1951 e de outros tratados internacionais de proteção da pessoa humana gera para os Estados uma obrigação internacional de acolher e proteger os refugiados que chegam ao seu território, sob pena de responsabilização internacional.

Portanto, medidas políticas adotadas diante de problemas crescentes com imigração irregular e clandestina, inclusive envolvendo crimes de tráfico de entorpecentes, de pessoas e de órgãos humanos, devem ser levadas a sério, mas não podem impedir a garantia de proteção internacional àqueles que dela realmente necessitam.

O Direito Internacional dos Refugiados tem como objetivo garantir proteção à pessoa humana vítima de uma perseguição à sua vida ou liberdade. Os refugiados são pessoas que, diante de violações aos seus direitos humanos, não podem mais contar com a proteção de seu próprio país e que, por isso, têm direito a uma proteção efetiva em outro Estado.

A responsabilidade pela proteção internacional dos refugiados é competência do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), todavia, como o ACNUR não possui um território próprio onde seja possível proteger os refugiados, a efetiva proteção ocorre no âmbito dos Estados, razão pela qual se faz necessário contar com a colaboração dos governos e da sociedade civil para que a proteção inserta em tratados internacionais não se torne inócua.

⁵ O Paquistão sente o maior impacto econômico desta situação, com 710 refugiados para cada dólar do seu PIB per capita. Em seguida vem a República Democrática do Congo e o Quênia, com 475 e 247 refugiados por cada dólar/PIB per capita, respectivamente. Comparativamente, a Alemanha – país industrializado com maior número de refugiados (594 mil pessoas) – tem 17 refugiados para cada dólar/PIB *per capita*.

Dessa forma, a ONU conchama os governos a cooperarem com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, através da ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e também da adoção das medidas necessárias para implementação da questão dos refugiados no ordenamento jurídico de cada Estado como forma de garantir uma proteção mais efetiva para essas pessoas e também mais adequada às realidades de cada país.

O Brasil assumiu o compromisso internacional de proteção aos refugiados ao ratificar a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, além de ter adotado uma lei específica para tratar da questão, a Lei 9.474 de 1997.

A Lei Nacional de Refúgio estabeleceu critérios mais amplos que o previsto na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 para o reconhecimento da condição de refugiado e estabeleceu um procedimento nacional específico para esse reconhecimento, além de criar, no âmbito da Administração Pública Federal, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que é o órgão responsável pela análise dos casos individuais de solicitações de refúgio e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local dos refugiados.

O Brasil conta atualmente com um total de 4.401 refugiados de 77 nacionalidades diferentes⁶. Todos os refugiados acolhidos no Brasil vivem em centros urbanos, não existindo no país a figura dos campos de refugiados.

Apesar de o número de refugiados no Brasil ainda ser pequeno, levando em consideração a dimensão territorial do país e o número de refugiados acolhidos em outros países da própria América Latina⁷, a tendência atual é o crescimento do número de refugiados no país em razão do estabelecimento de acordos e a implementação de programas por parte do governo brasileiro para o recebimento de refugiados (como o Programa Regional de Reassentamento Solidário para Refugiados Latino-Americanos, através do qual o Brasil se comprometeu a dividir as responsabilidades com aqueles países da região que recebem grandes fluxos de refugiados) e também devido às instabilidades políticas dos países vizinhos na América Latina, sobretudo a Colômbia, que vem gerando um número cada vez maior de pessoas com necessidades de acolhida.

Ademais, é preciso levar em conta a já referida tendência atual de fechamento de fronteiras e a adoção de políticas contra migrações em muitos dos países industrializados que, aliados à instabilidade no cenário internacional e a falta de efetivação dos direitos humanos

⁶ Dados do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) – Brasília/Distrito Federal.

⁷ Como, por exemplo, o Equador que abriga atualmente 54 mil refugiados. Cf. ACNUR. **Relatório Tendências Globais 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso: 20 de junho de 2011.

em parcela considerável do mundo, vem levando os refugiados a buscarem abrigo nos países em desenvolvimento, com é o caso do Brasil.

Todavia, é importante ressaltar que a proteção internacional dos refugiados não se esgota com a aceitação do país em receber essas pessoas em seu território, ela vai muito além e depende dos esforços empreendidos pelos Estados para garantir um refúgio seguro e a observância dos direitos fundamentais dos refugiados no território de acolhida.

A proteção dos refugiados no Brasil conta com o auxílio do ACNUR e também da sociedade civil, através de convênios firmados pelo ACNUR e pelo governo brasileiro com as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo (organizações não governamentais ligadas à igreja Católica).

A proteção nacional dos refugiados pode ser verificada em três momentos: quando da chegada dos solicitantes de refúgio no Brasil e o primeiro contato com a Polícia Federal para formalizar o pedido de refúgio; durante o procedimento de análise do pedido de refúgio perante o CONARE; e, após serem reconhecidos como refugiados, o trabalho de assistência e integração realizado pelo ACNUR e pelo governo brasileiro, através da parceria firmada com as Cáritas Arquidiocesanas, visando à integração dessas pessoas à sociedade brasileira e ao resgate da sua dignidade.

Como o Brasil é comumente visto como um “país de acolhida” e pelo fato de possuir uma legislação interna bem estruturada que é reconhecida pela própria ONU como uma legislação que deve servir de parâmetro para uma legislação uniforme na América do Sul, o objetivo do trabalho é realizar uma análise da efetividade da proteção nacional verificando se, na prática, os instrumentos normativos estão sendo aplicados na proteção dos refugiados e se essas pessoas acolhidas no Brasil efetivamente gozam dos direitos estabelecidos na Convenção de 1951, na Constituição brasileira de 1988 e na Lei Nacional de Refúgio (Lei 9.474/97).

Para tanto, o presente trabalho realizará inicialmente um estudo do Direito Internacional dos Refugiados como pano de fundo para a análise da sua aplicação no Brasil, uma vez que se entende que a análise da proteção nacional depende da compreensão dos aspectos mais gerais do refúgio. Nesse sentido, o objetivo inicial será conceituar e contextualizar o Direito Internacional dos Refugiados e analisá-lo sob a ótica dos Direitos Humanos; analisar as diferenças entre os conceitos de asilo político e refúgio; estudar o sistema internacional de proteção aos refugiados e identificar os requisitos necessários para a concessão do refúgio.

Após analisar os aspectos gerais do Direito Internacional dos Refugiados será então estudada a proteção nacional dos refugiados, através da análise da normativa interna e do procedimento nacional estabelecido para o reconhecimento do *status* de refugiado.

Tendo apresentado os conceitos, os compromissos internacionais assumidos, a Lei Nacional de Refúgio e o procedimento estabelecido para o reconhecimento do *status* de refugiado, tudo fundamentado na doutrina e jurisprudências a respeito do tema, buscar-se-á então analisar a efetividade da proteção nacional aos refugiados.

O tema proposto para o presente estudo é atual e de extrema relevância, levando em consideração que a problemática do refúgio não pode ser considerada, pelo menos não ainda, diante dos dados mais recentes, como um tema já superado.

O caráter contínuo do problema dos refugiados prevaleceu sobre a natureza temporária estabelecida quando da elaboração da Convenção de 1951, fazendo-se necessário divulgar o tema dos refugiados como forma de ampliar a discussão na busca de soluções para esse problema mundial.

Ademais, estando o Brasil comprometido internacionalmente com a proteção dos refugiados e tendo adotado, mais recentemente, programas para ampliar a acolhida de refugiados no país, o presente estudo é relevante na medida em que buscará verificar se o Brasil tem, de fato, estrutura legal e social para receber essas pessoas, garantindo efetivamente os seus direitos.

O trabalho desenvolvido será baseado em um estudo dogmático do tema, através do método dedutivo, observando e interpretando as normas de direito interno (Constituição Federal de 1988, Lei 9.474/97 e Lei nº 6.815/80 - Estatuto do Estrangeiro), bem como a legislação internacional, por meio do estudo e interpretação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e do respectivo Protocolo de 1967 e de outros instrumentos internacionais de proteção da pessoa humana.

Será desenvolvida ainda uma metodologia teórica/filosófica, partindo do estudo bibliográfico de doutrinas buscando apreender e desenvolver o que os teóricos dizem a respeito do tema em questão.

O presente trabalho utilizará também uma análise sociológica, pragmática/realista do tema ao realizar uma pesquisa sobre a efetividade da proteção nacional aos refugiados que tem como objetivo verificar a situação dos solicitantes desde o momento da sua chegada no território nacional e a formalização da solicitação de refúgio perante a Polícia Federal até o momento da sua integração como refugiado na sociedade brasileira.

Para a concretização dessa pesquisa o trabalho contará não só com o estudo dogmático e doutrinário, mas também com dados obtidos através da realização de entrevistas com os seguintes órgãos e instituições: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro; sendo estes os principais atores da proteção dos refugiados no Brasil.

O método de entrevista foi escolhido por se entender que ele é o meio mais adequado para articular o conjunto de informações de cada órgão específico na sua atuação pontual de proteção aos refugiados no Brasil e para levantar informações que porventura não possam ser obtidas através da pesquisa doutrinária e dogmática.

Por fim, com o objetivo de realizar uma análise da efetividade da proteção nacional aos refugiados no âmbito do Poder Judiciário, o presente trabalho utilizará a pesquisa jurisprudencial, sendo esse tipo de pesquisa o meio mais adequado para verificar como o Poder Judiciário vem se posicionando acerca dessa temática. Para tanto, serão realizadas pesquisas nos endereços eletrônicos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça com o objetivo de verificar o número de julgados existentes que abordam a temática dos refugiados, bem como a natureza de tais julgados.

O trabalho está dividido em três capítulos: o primeiro capítulo tem como objetivo realizar um estudo do instituto do refúgio em sua totalidade, iniciando com uma breve análise da internacionalização dos direitos humanos e do surgimento do Direito Internacional dos Refugiados como uma vertente especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*.

Nesse primeiro capítulo será ainda realizado um estudo do conceito de refúgio e, para a sua melhor compreensão, serão diferenciados os conceitos de asilo político e de refúgio e apresentado um esboço histórico do instituto do refúgio demonstrando, ao fim, a evolução do seu conceito com a ampliação da sua definição nos continentes americano e africano.

Será ainda realizada uma análise da proteção internacional dos refugiados verificando os instrumentos jurídicos e os princípios que regem o Direito Internacional dos Refugiados, as iniciativas mais recentes para garantir uma proteção ampla aos refugiados e a atuação compartilhada dos Estados e do ACNUR na garantia de uma proteção internacional efetiva.

Ao final do primeiro capítulo será analisada a aplicação do refúgio através do estudo das cláusulas de inclusão, de cessação e de exclusão.

O segundo e terceiro capítulo estão voltados para a aplicação do refúgio no Brasil. O segundo capítulo relatará o desenvolvimento da proteção nacional aos refugiados e, em

seguida, realizará um estudo da normativa interna sobre essa temática, destacando a análise comparativa da Lei 9.474/97 com as legislações sobre refúgio dos países da América do Sul com o objetivo de verificar se a Lei nacional de refúgio atende aos preceitos estabelecidos pela Convenção de 1951 e também a sua evolução em comparação com as demais legislações da região.

No segundo capítulo será ainda analisado o procedimento nacional de concessão de refúgio apresentando, inicialmente, os organismos envolvidos no pedido de refúgio – o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o Departamento da Polícia Federal, as Cáritas Arquidiocesanas, o Comitê Nacional para Refugiados e o Ministério da Justiça – e, posteriormente, a realidade prática do processo decisório, apontando os pontos positivos e o que ainda precisa ser melhorado para a garantia de um procedimento nacional eficiente e que observe os direitos dos refugiados.

No último capítulo será realizada a análise da efetividade da proteção nacional aos refugiados. Inicialmente serão apontados os materiais e técnicas utilizados para a realização da pesquisa e, logo em seguida, será apresentado um panorama atual do refúgio no Brasil.

A análise da efetividade da proteção nacional aos refugiados será dividida em cinco momentos: a atuação do Poder Executivo através do Departamento da Polícia Federal quando da chegada dos refugiados ao território brasileiro; a atuação do Poder Executivo através da atuação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) na análise das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, na determinação da cessação ou perda da condição de refugiado e na análise das solicitações de reunião familiar; a atuação do Poder Executivo na efetivação das soluções duráveis para os refugiados (repatriação, reassentamento e integração local) destacando a solução da integração local e a atuação das organizações não governamentais em quatro áreas de apoio à integração – educação, seguridade social, moradia e trabalho; o levantamento de outras iniciativas adotadas no Brasil para a garantia da proteção dos refugiados e, por fim, a atuação do Poder Judiciário na proteção dos refugiados, através da análise da jurisprudência brasileira.

1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO À PESSOA HUMANA E O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Os direitos humanos alcançaram uma evolução que teve início com o seu reconhecimento e posterior positivação até chegar à fase de internacionalização das suas normas. Com o surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos desenvolve-se, como uma vertente especializada deste ramo, o Direito Internacional dos Refugiados que tem como objetivo garantir proteção especificamente às pessoas que são perseguidas dentro de seus países de origem e se vêem obrigadas a buscar proteção em outro Estado.

O presente Capítulo realizará uma breve análise da internacionalização dos direitos humanos e, posteriormente, estudará o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, a proteção internacional e a forma de aplicação do refúgio.

1.1 A Internacionalização Dos Direitos Humanos⁸

Os direitos essenciais e fundamentais de todo ser humano surgem como resultado de uma construção histórica⁹ com o objetivo de proteger a dignidade humana – característica inerente ao ser humano - contra a violência, o aviltamento, a exploração e a miséria¹⁰. Esses direitos são garantias individuais atribuídas ao homem para a sua sobrevivência e para a manutenção de uma vida digna. Nesse sentido Flávia Piovesan afirma que:

A ética dos direitos humanos é a ética que vê no outro um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver as potencialidades humanas, de forma livre, autônoma e plena. É a ética orientada pela afirmação da dignidade e pela prevenção ao sofrimento humano.

De acordo com a classificação apresentada por Norberto Bobbio é possível distinguir pelo menos três fases de evolução dos direitos humanos.

⁸ Ainda que o termo “direitos humanos” seja utilizado comumente como sinônimo do termo “direitos fundamentais”, cumpre destacar que existe uma diferença entre ambos: o termo “direitos fundamentais” deve ser aplicado para os direitos essenciais do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera dos direitos constitucional positivo de determinado Estado, enquanto que o termo “direitos humanos” aplica-se aos direitos essenciais protegidos pela ordem internacional, ainda que não tenham respaldo em documentos internos. Nesse sentido SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 36.

⁹ Nesse sentido Norberto Bobbio afirma que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.” BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5.

¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 1.

A primeira etapa de evolução dos direitos humanos estava baseada em teorias filosóficas jusnaturalistas que defendiam a ideia de que o homem, enquanto tal, tem direitos que ninguém - nem mesmo o Estado - pode subtrair. Essas teorias são consideradas universais, na medida em que se dirigem ao homem racional fora do espaço e do tempo¹¹.

Como forma de justificar esses direitos sobre o Estado foi utilizada, em um primeiro momento, a ideia de que os direitos humanos estavam ligados à religião – os direitos humanos precediam a toda e qualquer construção secular e humana pelo fato de serem direitos naturais outorgados por Deus aos homens¹²; posteriormente foi abandonada a justificativa divina e passou-se a vincular tais direitos à racionalidade (atributo exclusivamente humano) – os direitos humanos são direitos inatos apreendidos pela razão; por fim, surge a fundamentação baseada nas teorias do contratualistas que defendem a ideia de que o homem cria o Estado, ou seja, o homem precede o Estado e adere a ele por vontade própria com o objetivo de contar com uma proteção institucionalizada¹³; dessa forma, o Estado existe em razão do homem, e não o contrário devendo, portanto, ser mantida a prevalência dos seres humanos em relação ao Estado¹⁴.

Essas ideias inspiraram as revoluções populares na Inglaterra, França e Estados Unidos que, diante dos abusos e usurpações dos Estados, passaram a reivindicar o reconhecimento desses direitos. Surge, assim, a segunda fase de desenvolvimento dos direitos humanos, marcada pela positivação das reivindicações burguesas nas primeiras Constituições escritas¹⁵.

Com a positivação dos direitos humanos nas ordens internas, todos os indivíduos passaram a ser titulares de tais direitos no interior de seus Estados e a poder reivindicá-los. Nesse sentido Norberto Bobbio aponta que:

O segundo momento da história da Declaração dos Direitos do Homem consiste, portanto, na passagem da teoria à prática, do direito somente pensado para o direito realizado. Nessa passagem, a afirmação dos direitos do homem ganha em concreticidade, mas perde em universalidade. Os direitos são doravante protegidos

¹¹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 29.

¹² Essas ideias estão ligadas à Escola de Direito Natural criada por São Tomás de Aquino no século XIII; essa doutrina prevaleceu até o século XVI.

¹³ Segundo J. J. Canotilho para os defensores do contratualismo “os direitos naturais são *constructa* sociais e não um dado; a segurança, a liberdade e a propriedade, embora de natureza irrenunciavelmente individual, emergem de convenções ou trocas sociais.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. 1. ed., 3. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2008, p. 18.

¹⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 41.

¹⁵ Durante esse período surgem os primeiros documentos legais que asseguram a proteção aos direitos humanos: o Bill of Rights inglês (1688), a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776), a Constituição Americana decorrente da independência dos Estados Unidos (1787) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) que surgiu como decorrência da Revolução Francesa.

(ou seja, são autênticos direitos positivos), mas valem somente no âmbito do Estado que os reconhece¹⁶.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional passa a se preocupar com a regulamentação da questão dos direitos humanos na ordem internacional como forma de assegurar que as atrocidades cometidas durante a Guerra não se repetissem mais. Tratando dessa temática Flávia Piovesan afirma:

É neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte de Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução¹⁷.

É nesse sentido que Norberto Bobbio¹⁸ afirma que:

A democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; **haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo.** (grifos)

Segundo Immanuel Kant a ideia de um “direito cosmopolita” desenvolve-se com o objetivo de regular as relações entre os cidadãos dos diversos Estados. A existência desse direito é uma das condições necessárias para a busca da paz perpétua “já que agora a comunidade (mais estreita ou mais larga) propagada sem exceção entre os povos da Terra foi tão longe que a infração do direito em um lugar da Terra é sentido em todos¹⁹”.

Diante desse quadro, surge a necessidade de garantir que os direitos essenciais do homem fossem assegurados não somente no âmbito interno por meio das Constituições dos Estados, mas também que os Estados se comprometessem no âmbito internacional com a sua proteção, possibilitando assim, uma proteção universal dos direitos humanos, no sentido de que os destinatários não são mais apenas os cidadãos de um determinado Estado, mas todos os homens²⁰.

Para atender a esse fim cria-se, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) com a vocação de se tornar a organização da sociedade política mundial e com o objetivo

¹⁶ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 30.

¹⁷ PIOVESAN, Flávia. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 47-76. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 51.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 1.

¹⁹ KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Tradução: Marco A. Zingano. São Paulo: L&PM Editores S/A, 1989, p. 46.

²⁰ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 30.

principal de trabalhar na manutenção da segurança e da paz internacional e promover a cooperação entre os povos, especialmente na defesa dos direitos humanos²¹.

Buscando realizar os objetivos estabelecidos pela Carta da ONU, elabora-se, em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos, a qual enuncia direitos fundamentais para todas as pessoas independentemente de sexo, cor, raça, idioma, religião ou opinião.

A Declaração Universal simboliza o marco inicial dessa terceira fase de evolução que é representada pela internacionalização dos direitos humanos²². Com a adoção da Declaração Universal os Estados passam a se comprometer internacionalmente com a garantia e o respeito a esses direitos²³.

Segundo Noberto Bobbio²⁴, com a elaboração dessa Declaração um sistema de valores é – pela primeira vez na história – universal, não em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado.

Dando sequência ao desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos foram elaborados, em 1966, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que formam, juntamente com a Declaração de 1945, a base normativa universal de proteção aos direitos humanos.

Posteriormente, com o objetivo de aperfeiçoar a proteção internacional, foram elaborados diversos tratados internacionais para a proteção da pessoa humana²⁵ e foram desenvolvidos mecanismos de proteção que tornaram possível a responsabilização do Estado no âmbito internacional²⁶.

²¹ Cf. arts. 1º a 4º da Carta das Nações Unidas.

²² Importante destacar que antes da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos outros compromissos internacionais de proteção aos direitos humanos já haviam sido firmados (por exemplo, regras contra escravidão, normas de Direito Internacional do Trabalho patrocinadas pela Organização Internacional do Trabalho, normas patrocinadas pela Liga das Nações e a Declaração Americana de Direitos Humanos, criada pela Organização dos Estados Americanos). Todavia, a importância atribuída à Declaração Universal dos Direitos do Homem decorre do fato de que ela é tida como o marco inicial da elaboração de um verdadeiro sistema de proteção aos direitos humanos.

²³ A Declaração foi aprovada por 48 Estados, em 10 de dezembro de 1948. Embora se afirme que a Declaração Universal foi aprovada por unanimidade, cumpre ressaltar que os países comunistas abstiveram-se de votar, o que demonstra que nem todos os membros das Nações Unidas, à época, partilhavam por inteiro as convicções expressas no documento. COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 223.

²⁴ BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 28.

²⁵ São exemplos desses tratados: a “Convenção contra a Tortura, e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes” de 1984; a “Convenção Internacional sobre todas as Formas de Discriminação Racial” de 1965; a “Convenção sobre o Direito ao Desenvolvimento” de 1986; a “Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio” de 1948 e a “Convenção sobre todas as Formas de Discriminação contra a Mulher” de 1979.

²⁶ Como, por exemplo, a Comissão e a Corte Européia de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A internacionalização dos direitos humanos implicou, conseqüentemente, em um reexame dos valores da soberania, pois os direitos humanos deixaram de pertencer ao domínio reservado dos Estados e estes passaram a submeter-se ao controle da comunidade internacional havendo, inclusive, a possibilidade de serem responsabilizados pelas violações de direitos humanos, desde que tenham acolhido o aparato internacional de proteção e as obrigações internacionais dele decorrentes.

O conceito tradicional de soberania, que teve como um dos principais idealizadores Jean Bodin, consagrada como sendo una, absoluta, imprescritível e inalienável, um poder ilimitado do Estado em relação ao qual nenhum outro Estado tem existência interna ou internacional, já não se sustentava mais na atual sociedade internacional. A soberania continua a ser entendida como um poder, mas não mais como um poder ilimitado, pois encontra limites na ordem internacional.

Nesse mesmo sentido, Abram Chaynes citado por Fernando José Breda Pessoa²⁷ afirma que a soberania corresponde atualmente a uma conjuntura de cooperação internacional em prol de finalidades comuns, em que o Estado não é mais aquele ente supremo, independente em todas as esferas e com um poderio absolutamente incontestável, mas sim, um membro da comunidade que é o sistema internacional.

Conforme Alexandre Miguel²⁸, isso não representaria o fim do Estado ou da sua própria soberania, mas significaria notar que os fatos que estabelecem uma ordem interna refletem-se na ordem internacional.

Se um Estado não pode interferir na autonomia do outro Estado para resolver os problemas, porventura existentes, que digam respeito a dois ou mais Estados Soberanos, a ordem internacional vale-se de tratados, convenções e pactos ou acordos internacionais²⁹. Este seria o caso das normas internacionais de proteção dos direitos humanos, atos de soberania por excelência.

De acordo com Jean Touscoz³⁰, cada vez que um Estado conclui um tratado com outro Estado ou um acordo com um sujeito de Direito Internacional, renuncia a certos direitos, aceita certas obrigações e limita a extensão das suas competências, ainda que a outra parte lhe ceda também certos direitos e aceite certas obrigações.

²⁷PESSOA, Fernando José Breda. A transformação da soberania e o tribunal penal internacional. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos Humanos**, Curitiba: Juruá, 2007.

²⁸MIGUEL, Alexandre. A constituição brasileira e os tratados internacionais de direitos humanos. **Revista de direito constitucional e internacional**, ano 14, n. 55, São Paulo: Revista dos Tribunais, pp.295, abr./jun. 2006.

²⁹LIMA, Alberto Jorge Correia. **Extradição e Direito Internacional Penal**. Revista da Esmal n. 1: 11-26, p. 12

³⁰TOUSCOZ, Jean. **Direito Internacional**. Pub Europa América. Lisboa, 1994, p. 75.

Quando um Estado ratifica um tratado de proteção de direitos humanos esse ato não diminui a sua soberania, mas, ao contrário, o Estado pratica um ato soberano e o faz de acordo com a sua Constituição.

Ademais, o sistema de proteção internacional dos direitos humanos das Nações Unidas não representa uma ameaça à soberania nacional dos Estados, uma vez que o sistema só atuará de forma subsidiária, ou seja, é inicialmente reconhecido o dever do Estado de prestar a efetiva proteção, apenas nos casos em que o Estado não prestar tal proteção aos direitos humanos é que sistema da ONU atuará para que a proteção seja efetiva.

Outra implicação que surgiu da internacionalização dos direitos humanos foi a necessidade de agregar ao Direito Internacional dos Direitos Humanos - que estava voltado apenas para a proteção da pessoa humana em tempos de paz - outras vertentes que garantissem proteção à pessoa humana em situações especiais. Criou-se, então, o Direito Internacional Humanitário (para regular a proteção da pessoa humana em os casos de conflitos bélicos) e o Direito Internacional dos Refugiados (para garantir proteção as pessoas que são perseguidas dentro de seus países de origem e se vêm obrigadas a buscar proteção em outro Estado).

Essas três vertentes (Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados) formam um grande sistema de proteção da pessoa humana que é o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* ou Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* encontra o seu fundamento no valor da dignidade da pessoa humana concretizando, assim, as ideias estabelecidas pelo imperativo categórico de Immanuel Kant que estabelece que o homem constitui um fim em si mesmo, pois é dotado de dignidade (valor intrínseco absoluto); o homem é insubstituível e único e, por isso, não deve jamais ser tomado como um meio a ser arbitrariamente usado para algum propósito³¹.

³¹ KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Atlântida: Coimbra, 1960, p. 66/67: “Admitindo, porém que haja alguma coisa cuja existência em si mesma tenha um valor absoluto e que, como fim em si mesmo, possa ser a base de leis determinadas, nessa coisa e só nela é que estará a base de um possível imperativo categórico, quer dizer de uma lei prática. Ora digo eu: O homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como fim em si mesmo, não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. Os seres cuja existência depende, não em verdade da nossa vontade, mas da natureza, têm contudo, se são seres irracionais, apenas um valor relativo como meios e por isso se chamam coisas, **ao passo que os seres racionais se chamam pessoas, porque a sua natureza os distingue já como fins em si mesmos, quer dizer como algo que não pode ser empregado como simples meio e que, por conseguinte, limita nessa medida todo o arbítrio (e é um objeto do respeito)**” (grifos)

Nesse sentido, Eusebio Fernández³² defende uma fundamentação ética ou axiológica dos direitos humanos que gira em torno de exigências que são consideradas imprescindíveis como condições inescusáveis de uma vida digna, ou seja, de exigências derivadas da ideia de dignidade humana. Tais direitos são considerados propriedade comum de todos os seres humanos independente de qualquer contingência histórica, cultural, característica física ou intelectual, poder político ou classe social³³.

Dessa forma, ainda que cada uma das vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* apresente um âmbito de aplicação diferente, de acordo com a realidade da qual resulta a violação dos direitos humanos, elas não devem ser vistas como independentes e desvinculadas umas das outras, mas sim como vertentes complementares e convergentes, pois se unem dentro de um objetivo comum mais amplo que é a luta pela proteção, dignidade e bem estar dos seres humanos.

1.1.1 O Direito Internacional dos Refugiados como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos

O Direito Internacional dos Refugiados visa garantir proteção às pessoas que se vêem obrigadas a fugir do seu país de origem em razão de uma perseguição à sua vida e/ou liberdade por motivo de raça, religião, opinião política, pertencimento a um grupo social ou violação maciça de direitos humanos. Nesses termos, é fácil perceber a conexão entre o Direito Internacional dos Refugiados e a proteção dos direitos humanos, uma vez que as pessoas tornam-se refugiadas porque seus direitos humanos são ameaçados³⁴.

Ademais, tem-se que o fenômeno contemporâneo de êxodos e fluxos maciços de pessoas realçou as necessidades prementes de proteção e assistência a essas pessoas, estimulando uma maior aproximação entre os direitos humanos e o direito dos refugiados³⁵.

³² FERNÁNDEZ, Eusebio. El problema del fundamento de los derechos humanos. In: **Anuario de Derechos Humanos**. N. 01. Madrid: Instituto de Derechos Humanos, Universidad Complutense, 1982, p. 98.

³³ Diferente das concepções jusnaturalistas Eusebio Fernandez defende que para a autêntica realização desses direitos eles devem ser incorporados nos ordenamentos jurídicos dos Estados; dessa forma, ao mesmo tempo em que defende a importância e inalienabilidade dos direitos humanos, propugna pela exigência de reconhecimento, proteção e garantias jurídicas plenas. Por outro lado, diferente do positivismo jurídico, a teoria de Eusebio Fernández defende que tais direitos existem ainda nos casos em que não estejam incorporados nos ordenamentos jurídicos; todavia, nesses casos, a sua existência é parcial e incompleta. Idem, p. 100.

³⁴ PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P.27-64. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 125.

³⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET Gérard e SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito**

O Direito Internacional dos Refugiados é considerado uma vertente especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*, pois embora apresentem o mesmo objetivo, que é a proteção da pessoa humana, o Direito Internacional dos Refugiados abrange apenas um âmbito específico de proteção: o ser humano vítima de perseguição; enquanto que o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* visa garantir as condições mínimas de sobrevivência para todo o ser humano englobando, dessa forma, a proteção conferida pelo Direito Internacional dos Refugiados.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*, por ser mais abrangente, reforça a proteção garantida pelo regime internacional específico de proteção dos refugiados, fornecendo aos refugiados direitos mais amplos. Assim sendo, mantendo o seu *status* distinto como refugiados, essa categoria de indivíduos ainda goza da proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A proteção de ambos os regimes é portanto, como já mencionado, complementar, ao invés de mutuamente excludentes³⁶. Nesse sentido Liliana Jubilut afirma que:

Tal fato é extremamente positivo, pois fortalece a proteção ao refugiado, uma vez que ao mesmo tempo em que se assegura o refúgio, livrando-o de violações de direitos relativos ao seu status civil, ele traz em si a necessidade de resguardar também os demais direitos humanos, para, com isso, aumentar o nível de proteção dado à pessoa humana³⁷.

A Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)³⁸ qualificou os direitos humanos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados³⁹. Dessa forma, por ser uma vertente especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*, as normas do Direito Internacional dos Refugiados são dotadas dessas mesmas qualificadoras,

dos Refugiados. P. 10- 59. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996, p. 34.

³⁶ GIL-BAZO, María-Teresa. Refugee Protection under International Human Rights Law: Maintaining the Difference While Enjoying equal Treatment. *In*: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 809-827. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 827.

³⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 61.

³⁸ Cf. art. 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena: “Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.”

³⁹ De acordo com Fábio Comparato, a justificativa dessa complementariedade dos direitos humanos encontra-se no postulado ontológico de que a essência do ser humano é uma só, não obstante a multiplicidade de diferenças, individuais e sociais, biológicas e culturais, que existem na humanidade; por isso, todos os seres humanos merecem igual respeito e proteção, a todo tempo e em todas as partes do mundo em que se encontrem. COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 67.

além de contar com todos os instrumentos legais e com os mecanismos de implementação do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*.

Os refugiados, além de contar com o seu sistema específico de proteção, o qual será objeto de estudo dos próximos tópicos deste capítulo, podem acessar, como todos os seres humanos, o sistema universal de proteção dos direitos humanos estabelecido no âmbito da ONU⁴⁰.

Ademais, os refugiados podem contar também com os sistemas regionais de proteção; esses sistemas complementam, no âmbito regional, a proteção universal estabelecida no seio da ONU⁴¹. Atualmente existem três sistemas jurídicos regionais que têm como objetivo assegurar a dignidade da pessoa humana e garantir a efetivação de seus direitos: o sistema europeu, o sistema interamericano e o sistema africano⁴².

Se por um lado os pontos positivos do sistema internacional de proteção da pessoa humana afetam necessariamente o Direito Internacional dos Refugiados, também o afetam os pontos negativos.

Os pontos negativos estão intimamente ligados à questão da efetividade dos direitos humanos. Conforme mencionado, os direitos humanos alcançaram uma evolução que teve início com o seu reconhecimento e posterior positivação até chegar à fase de internacionalização das suas normas.

Diante dessa evolução tem-se que a preocupação atual da sociedade internacional repousa na necessidade de efetivação prática da proteção assegurada legalmente. É assim que Norberto Bobbio afirma que o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje,

⁴⁰ O sistema universal é integrado por diversos tratados internacionais de proteção da pessoa humana, cabendo ressaltar que os tratados mais essenciais (como, por exemplo, os tratados contra a tortura, contra a discriminação racial, de proteção das mulheres, de proteção das crianças e os dois Pactos Internacionais) possuem comitês que velam pela sua aplicação (por meio de relatórios enviados pelos Estados, por comunicações interestatais e, em alguns casos, comunicações individuais); e com órgãos e mecanismos específicos que visam salvaguardar e garantir efetivamente estes direitos. Todos os órgãos da ONU têm competência para tratar de direitos humanos; por essa razão e com o objetivo de harmonizar a atuação destes órgãos, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos.

⁴¹ Nesse sentido Flávia Piovesan: “Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, somando-se ao sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e principiologia próprias do Direito dos Direitos Humanos.” PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional*. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 47-76. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 53.

⁴² Importante destacar a existência de um sistema regional árabe (estabelecido em 1945 quando da criação da Liga dos Estados Árabes; em 1994 os Estados da Liga adotaram a Carta Árabe de Direitos Humanos) e a proposta de elaboração de um sistema regional asiático tendo sido elaborada, em 1997, a Carta Asiática de Direitos Humanos.

não é tanto o de justificá-los, mas sim o de protegê-los impedindo dessa forma que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados⁴³.

O fato de a ordem jurídica internacional não ser centralizada e, conseqüentemente, não possuir um aparato legislativo único, nem mecanismos como os existentes nas ordens jurídicas internas para impor sanções àqueles que violam as suas normas, gera insegurança e questionamentos acerca da eficácia e da própria existência do Direito Internacional.

Outra questão problemática para o Direito Internacional dos Direitos Humanos é a determinação imposta por ele de um conjunto de direitos humanos universais que devem ser reconhecidos e protegidos por todos os Estados da comunidade internacional. Os defensores do relativismo dos direitos humanos, por outro lado, afirmam que, diante das diferenças culturais existentes entre os povos não há o que se falar em universalismo de direitos humanos, pois se faz necessário respeitar as concepções e as aplicações culturais diferentes⁴⁴.

Esse debate entre correntes universalistas e relativistas traz como problemática a questão da efetivação dos direitos humanos e, conseqüentemente, da efetividade das normas de Direito Internacional dos Refugiados.

No Direito Internacional dos Refugiados essa discussão pode surgir quando, por exemplo, um Estado se vê diante de um caso de solicitação de refúgio que envolva um dado cultural do país de origem do solicitante, mas que, por outro lado, represente uma violação de direitos humanos no país de acolhida⁴⁵.

⁴³ BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992 p.. 24/25.

⁴⁴ Conforme o posicionamento relativista todos os sistemas culturais são iguais em valor e as características de cada sistema devem ser avaliadas e explicadas dentro do contexto em que aparecem, ou seja, no relativismo o bem coincide com aquilo que é socialmente aprovado dentro de uma dada cultura.

⁴⁵ Como exemplo tem-se o caso concreto de uma solicitação de refúgio recebida pelo CONARE de um casal de camaroneses (Processo nº MJ 08000.010367/2004-85. Fonte: LEÃO. Renato Zerbini Ribeiro. **Memória anotada, comentada e jurisprudencial para os refugiados – CONARE**. Disponível em: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf> Acesso em: 08 de abril de 2009) alegando que, conforme tradições culturais de sua região, a mulher teria de ser circuncidada. A mutilação genital feminina é uma prática tradicional em algumas regiões da África mas, por outro lado, no Ocidente, essa prática é considerada uma violação aos direitos humanos. Sem pretender aprofundar a discussão entre correntes universalistas e concepções que defendem o relativismo cultural, entende-se que a universalidade de direitos está ligada à titularidade (os direitos são universais, pois detêm, enquanto titulares, toda a humanidade, todos os seres humanos) e não no sentido de imposição de uma só prática cultural em detrimento das demais. Existem direitos que são considerados essenciais, tais como, o direito à vida, à liberdade e à integridade física e mental; tais direitos não podem jamais ser violados, nem mesmo sob o argumento de que há um direito de preservar tradições culturais. Nesse sentido é interessante destacar a posição adotada pelos autores Steiner, Alston e Goodman no livro “International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals”. Segundo esses autores para que uma prática cultural possa ser considerada uma razão legítima a minimizar um direito humano, deve ser acompanhada da possibilidade de escolha: se não há escolha por parte do titular do direito humano, não há cultura que justifique a limitação a um direito humano, mas sim autoritarismo. STEINER, Henry J; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. **International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals**. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 616. Assim afirma também Will Kymlicka: “(...) a interpretação conservadora do multiculturalismo é descrita com mais propriedade não como de acordo com direitos culturais dos povos, mas como impondo deveres

Apesar das críticas e questionamentos é possível afirmar que o Direito Internacional contemporâneo encontra o seu fundamento de existência e a base da sua eficácia no consenso sobre a necessidade de segurança jurídica para que os Estados possam alcançar os seus objetivos e na ideia de proteção de valores compartilhados pela sociedade internacional como, por exemplo, a proteção dos direitos humanos⁴⁶.

Antes de iniciar a discussão acerca da efetividade do Direito Internacional dos Refugiados, faz-se necessário aprofundar um pouco mais o estudo sobre essa vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*. Para tanto, os próximos tópicos do Capítulo 1 têm como objetivo apresentar o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, a proteção internacional e a forma de aplicação do refúgio.

1.2 O Desenvolvimento Do Direito Internacional Dos Refugiados

O Direito Internacional dos Refugiados encontra o seu fundamento no conceito de humanitarismo e nos princípios básicos de direitos humanos; tal direito surge da necessidade institucionalizar a proteção de pessoas que se vêem forçadas a fugir de seus países de origem em virtude de perseguições à sua vida e/ou liberdade.

O sistema de proteção dos refugiados foi sendo construído de maneira gradual - inicialmente utilizado apenas para situações pontuais de necessidade de acolhida de pessoas vítimas de perseguições e intolerâncias e, posteriormente, diante da verificação da permanência da necessidade de proteção, em virtude do surgimento de novas e graves situações geradoras de refúgio, consolidou-se como um sistema internacional de proteção com a promulgação de uma convenção base e a instituição de um órgão vinculado às Nações Unidas para a sua implementação.

culturais – i.e., o dever de alguém manter a sua cultura, quer queira, quer não – e assim, como um obstáculo e não uma expansão da liberdade individual.” KYMLICKA, Will. Multiculturalismo Liberal e Direitos Humanos. *In*: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 217-243. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.218.

⁴⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **Os fundamentos do Direito Internacional contemporâneo: da coexistência aos valores compartilhados**. P. 1-25. Disponível em: CEDIN. Centro de Estudos de Direito Internacional www.cedin.com.br. Acesso em 10 de julho de 2011.

1.2.1 Considerações preliminares sobre o refúgio

Conforme definição apresentada no Glossário do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), migrante é “toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro lugar, região ou país⁴⁷”.

As migrações são, hoje, amplas, diversificadas e muitas vezes dramáticas. Os motivos que levam uma pessoa a migrar do seu país de origem para outro lugar, de forma voluntária ou involuntária, são diversos: guerras, perseguições, violações de direitos, violência, calamidades, grandes tragédias. Mais recentemente, em razão da globalização, são ainda causas que impulsionam a migração: o desemprego, a desorganização da economia do país de origem e os desequilíbrios sócio-econômicos⁴⁸.

Quando se verifica que a migração foi motivada por uma perseguição em razão da raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou por opinião política, levando o indivíduo a abandonar o seu país de origem, a sua casa e a sua família na busca de asilo em um outro país, tem-se a figura do refugiado:

A situação dos refugiados e refugiadas é, sem dúvida, uma das mais precárias a que fica sujeito o ser humano. Extremamente vulnerável, distante de tudo o que habitualmente sustenta as relações e a estrutura emocional e afetiva de uma pessoa, o refugiado se depara com os desafios de quem só tem a alternativa de recomeçar 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, uma comunidade, o acolham e lhe protejam, pelo menos, o grande bem que lhe restou, a própria vida⁴⁹.

O direito de asilo é entendido como um gênero do qual o refúgio é uma espécie. Há, portanto, um direito de asilo *lato sensu*, sob o qual estão abrangidos o “asilo *stricto sensu*” (asilo diplomático e asilo territorial) e o “refúgio”. Essa inclusão do refúgio como uma espécie do direito de asilo *lato sensu* deve-se ao fato de que o asilo *stricto sensu* e o refúgio são institutos que se complementam na busca de um mesmo objetivo que é a proteção do ser humano vítima de uma perseguição.

⁴⁷IMDH. **Instituto de Migrações e Direitos Humanos. Glossário.** Disponível em: www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=90211527-9d7f-4517-a34c-84ae25cdabac Acesso em: 26 de maio de 2011.

⁴⁸PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional Dos Refugiados e o uso da terminologia “refugiado ambiental”**, p. 16. Disponível em: www.cedin.com.br. Acesso em: 23 de junho de 2011.

⁴⁹Idem, p. 06/07. Ainda nesse sentido Hannah Arendt: “Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refúgio da terra.” ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo.** 5ª reimpressão. Parte II. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 300.

O direito de asilo *lato sensu* está previsto no artigo 14º, parágrafo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, aprovada pela Assembleia Geral da ONU⁵⁰, que determina que “toda pessoa tem o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delitos de direito comum, e de acordo com a legislação de cada país e com as convenções internacionais”.

A previsão contida no artigo 14º, parágrafo 1º da Declaração Universal de 1948 serve de base jurídica para as diversas modalidades modernas de proteção às pessoas que sofrem perseguições por parte de um Estado; incluindo, portanto, o asilo e o refúgio.

A maioria dos Estados, sobretudo os de cultura anglo-saxã, não possuem um sistema de regras escritas disciplinando o asilo *stricto sensu* e, portanto, esses Estados não fazem distinção entre o asilo e o refúgio, devendo-se sempre falar em asilo.

A necessidade de distinguir o asilo *stricto sensu* do refúgio existe entre os países da América Latina, uma vez que esses países apresentam uma regulamentação jurídica regional específica para disciplinar o asilo⁵¹ e práticas diferentes para a concessão do asilo e para a concessão do refúgio⁵².

Sendo assim, embora o asilo *stricto sensu* e o refúgio estejam dentro de um instituto maior (o asilo *lato sensu*) – em razão de possuírem a mesma essência que é a proteção da pessoa humana vítima de perseguição –, entre os países da América Latina o asilo *stricto sensu* e o refúgio apresentam diferenças práticas que os distinguem.

Levando em consideração o fato de que os conceitos legais possuem conotação decisiva em relação às características das obrigações dos Estados signatários dos tratados pertinentes ao tema⁵³, bem como o fato de que o objetivo do presente estudo é realizar uma análise do Direito Internacional dos Refugiados no ordenamento jurídico brasileiro, onde

⁵⁰ A Declaração Universal dos Direitos do Homem foi adotada e proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, através da aprovação da resolução 217A (III).

⁵¹ A positivação do asilo na América Latina teve início com o Tratado de Direito Penal de Montevideú, em 1889; diversos outros documentos regionais tratam da matéria: Convenção sobre Asilo (VI Conferência Pan-Americana, Havana, 1928); Convenção sobre Asilo Político (VII Conferência Internacional Americana, Montevideú, 1933); Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial (IX Conferência Pan-Americana, 1948); Convenção sobre Asilo Político (Montevideú, 1939); Convenção sobre Asilo Diplomático (X Conferência Interamericana, Caracas, 1954); Artigo 27 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); Artigo 22,7 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

⁵² FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. **Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 19: “A necessidade particular deste continente fez com que, na regulamentação jurídica regional do asilo, características próprias e peculiares fossem moldadas nos seus respectivos instrumentos (...) O refúgio, como instituto jurídico internacional global, surgiu e evoluiu já no século XX (...) motivado por razões via de regra diferentes das que ensejaram a gênese do asilo latino-americano.”

⁵³ MORÊZ, Francielli. O refúgio e a questão da identificação oficial dos refugiados no Brasil. In. UNIBRASIL. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Vol. 5, 2009, p. 12.

existem diferenças práticas entre o asilo e o refúgio, o próximo tópico terá como escopo apresentar as diferenças entre os dois institutos visando tornar mais claro o conceito de refúgio e evitando possíveis confusões quando da aplicação prática do mesmo.

1.2.2 As diferenças entre refúgio e asilo

As regras sobre o asilo político são encontradas desde a civilização antiga, mas o conceito jurídico de asilo surge na América Latina e tem sua origem no Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu (1889).

No âmbito interno a questão dos asilados encontra proteção na Constituição Federal de 1988 (artigo 4º, inciso X⁵⁴) e em título próprio no Estatuto do Estrangeiro - Lei nº 6.815/80⁵⁵.

O asilo político é considerado importante instrumento internacional de proteção ao indivíduo perseguido por motivos políticos, inclusive acusado ou mesmo condenado por um delito político. O direito brasileiro amplia o conceito para conceder asilo também a pessoas perseguidas, acusadas ou condenadas pela prática de delitos de opinião⁵⁶.

O asilo político pode ser concedido no território efetivo do Estado (asilo territorial⁵⁷) ou em embaixadas, consulados ou legações (asilo diplomático⁵⁸).

O asilo e o refúgio assemelham-se no fato de que ambos são instituições de caráter humanitário que visam à proteção da pessoa humana vítima de perseguição; estão fundamentados na solidariedade e na cooperação internacional; não estão submetidos à reciprocidade; independem da nacionalidade do indivíduo e excluem a possibilidade de extradição.

⁵⁴ Cf. Art. 4º: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: X - **concessão de asilo político**” (grifos).

⁵⁵ A competência para a concessão de asilo no Brasil é do Poder Executivo que delega a função de conceder asilo ao Ministro da Justiça. A solicitação de asilo pode ser feita pelo estrangeiro na Polícia Federal do local onde se encontra, sendo suas declarações encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores para parecer técnico. Cabe a decisão final ao Ministro da Justiça. Cf. arts. 28 e 30 do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980 - republicada pela determinação do artigo 11, da Lei n. 6.964, de 9.12.1981, com as alterações por ela introduzidas).

⁵⁶ Cf. Art. 5º, LII: “Não será concedida extradição de estrangeiro por crime político **ou de opinião**” (grifos). O crime político caracteriza-se pelo objetivo de atingir a segurança interna ou externa do Estado. Já o delito de opinião é aquele que, através da palavra escrita ou falada, representa abuso na liberdade de manifestação do pensamento. GAMSTRUP, Érik Frederico, et. al. **Comentários ao Estatuto do Estrangeiro e opção de nacionalidade**. Campinas: Millennium, 2006, p. 170.

⁵⁷ O asilo territorial, conforme lição de Celso D. de Albuquerque Mello, é aquele que o Estado concede aos indivíduos perseguidos dentro do seu território. O asilo territorial resta configurado quando um indivíduo nacional de um Estado, para fugir das autoridades que o perseguem, atravessa suas fronteiras de modo urgente e busca asilo no território do outro Estado. MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Malheiros, 2007. p.701

⁵⁸ O asilo diplomático fornece aos embaixadores uma prerrogativa de garantir asilo nos limites da sua embaixada ou residência e pode ainda ser concedido nas legações, nos navios, aeronaves e acampamentos militares. Idem, p. 706.

Embora apresentem algumas semelhanças, a principal característica que diferencia o asilo do refúgio é o fato de que o asilo é ato soberano do Estado, ou seja, é uma decisão política e o seu cumprimento não está vinculado a nenhum organismo internacional. O Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo nem declarar por que o nega⁵⁹.

Diferente da concessão de asilo político, o reconhecimento do *status* de refugiado, quando preenchidos os requisitos, obriga os Estados signatários dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados (a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados). Os órgãos internacionais multilaterais realizam o controle da aplicação das normas sobre o refúgio e os Estados respondem pelo não cumprimento de seus deveres ou violação das normas específicas.

O asilo, a rigor, aplica-se para casos de perseguição política individual, onde o sujeito está sendo perseguido por motivos de opinião ou pela prática de atividades políticas. Já o refúgio vem sendo aplicado de forma mais ampla para casos em que haja fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas⁶⁰ e não somente para casos de perseguição individual, mas também para casos que envolvam a proteção de um grupo de pessoas decorrente de uma perseguição que assume um caráter mais generalizado, casos de ocupação ou dominação estrangeira, violação dos direitos humanos ou diante de acontecimentos que alterem gravemente a ordem pública interna do país de origem.

São ainda elementos diferenciadores no momento da prática da concessão dos institutos: o asilo poderá ser solicitado no próprio país de origem do sujeito que está sendo perseguido (asilo diplomático) e o refúgio, por outro lado, só será admitido quando o sujeito já está fora do seu país (princípio da extraterritorialidade); o país que concede asilo não fica limitado ao fato de ter ou não o sujeito perseguido agido contra os princípios e finalidades da

⁵⁹ Nesse sentido, a Convenção sobre Asilo Diplomático de 1954 dispõe em seu artigo II que “Todo Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar por que o nega.”

⁶⁰ Nesse ponto é possível verificar que o fator “perseguição política” pode ser objeto de solicitação tanto do asilo político quanto do refúgio. O que diferencia a solicitação de um ou de outro instituto é que a solicitação de asilo será concedida de forma discricionária pelo Estado de acolhida, o que leva muitas vezes a uma decisão baseada em interesses políticos como, por exemplo, o caso de concessão de asilo concedido pelo Estado brasileiro ao ex ditador paraguaio Alfredo Stroessner em 1989. Stroessner comandou uma ditadura no Paraguai que durou 34 anos e o asilo concedido pelo Brasil impediu que ele fosse julgado por seus crimes no Paraguai. A concessão do refúgio por fundado temor de perseguição por opinião política será deferida quando, analisado o caso concreto, restar preenchido os critérios apresentados na Convenção de 1951 (cláusulas de inclusão e cláusulas de exclusão como, por exemplo, exclui o reconhecimento da condição de refugiado a prática de crime comum), ou seja, a concessão do refúgio é um ato vinculado aos critérios estabelecidos na lei; não depende, dessa forma, da vontade política dos Estados. Nesses termos, é possível afirmar que a concessão de asilo está muito mais voltada para questões de conveniência política do que com a questão ética de proteção da pessoa humana vítima de perseguição.

ONU, quanto ao refúgio, tal fato é causa de exclusão do benefício⁶¹; o reconhecimento da condição de refugiado tem natureza declaratória e a concessão de asilo natureza constitutiva⁶².

O instituto do asilo surge como um costume que se consagrou na América devido às constantes revoluções e golpes de Estados característicos de toda uma época entre os países da América Latina⁶³. Nesse sentido Celso D. de Albuquerque Mello⁶⁴:

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

Por esse fato, o instituto do asilo é entendido como instituto jurídico regional, uma vez que é regulado por normas multilaterais muito especiais, normas escritas do Direito Internacional vigente entre países latino-americanos apresentando-se, assim, como uma particularidade do Direito Internacional da América Latina⁶⁵.

O refúgio, por outro lado, é instituto jurídico internacional de alcance universal. O instituto do refúgio está regulado na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de 1967, sendo o Brasil signatário de ambos. A proteção do instituto do refúgio é realizada por órgãos internacionais e no âmbito das Nações Unidas foi instituído o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) que se encarrega da aplicação da Convenção de 1951 e do seu respectivo Protocolo de 1967.

⁶¹ O refúgio, diferentemente da concessão de asilo, apresenta cláusulas de exclusão (limitações quanto às pessoas que podem gozar dele) e cláusulas de cessação (a proteção concedida tem previsões para deixar de existir).

⁶² O reconhecimento de uma pessoa como refugiado é considerado um ato declaratório pelo fato de que a pessoa já é refugiada antes mesmo de ser reconhecida formalmente como tal por um Estado; com a verificação das condições pessoais e da situação objetiva do país de origem do solicitante, o Estado de acolhida vai tão somente declarar que aquela pessoa é merecedora da proteção internacional.

⁶³ Caso emblemático da apreciação do instituto do asilo diplomático pela Corte Internacional de Justiça em que a Corte indica tratar-se de um costume regional é o caso conhecido como “Haya de la Torre”. O caso foi submetido à apreciação da Corte Internacional de Justiça e decorreu do fato de que em 1949 a Embaixada da Colômbia, em Lima no Peru, concedeu asilo a Victor Raul Haya de la Torre, um político do Peru que era considerado por esse Estado como criminoso comum. O Peru recusou-se a conceder salvo-conduto para que Haya de la Torre saísse do território peruano e fosse abrigado, por meio do asilo territorial, no território colombiano. Por outro lado, a Colômbia recusou-se a entregar o asilado ao Peru. A Colômbia sustentou que de acordo com as convenções em vigor - o Tratado da Bolívia sobre extradição de 1991, a Convenção de Havana sobre asilo de 1928 e de acordo com o Direito Internacional Americano - estava legitimada pra decidir sobre a concessão de asilo e a sua decisão unilateral obrigava o Peru. Apenas em 1954 o asilo de Haya de la Torre teve fim, por meio de um acordo entre os dois países no qual a Colômbia entregou Haya de la Torre ao Peru e este o levou para fora do país. O julgamento serviu de parâmetro para o aperfeiçoamento do asilo diplomático no Direito Internacional Regional da América Latina. Cf. **Caso Haya de La Torre. Colômbia VS. Peru.** (1950-1951). Disponível em: http://www.cedin.com.br/site/pdf/jurisprudencia/pdf_cij/casos_conteciosos_1950_03.pdf. Acesso em: 20 de julho de 2011.

⁶⁴ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Malheiros, 2007. p.707

⁶⁵ Embora seja considerado um instituto regional, tal fato não significa dizer que outros Estados fora dessa região se recusem a aplicar o asilo *stricto sensu*; alguns Estados o aplicam esporadicamente, porém sem reconhecer que tal instituto faz parte do Direito Internacional.

Por fim, com relação às conseqüências advindas do reconhecimento do *status* de refugiado, tem-se que, diferente do ato de concessão de asilo que não gera nenhum dever para o Estado de acolhida, do ato de reconhecimento do *status* de refugiado decorrem obrigações internacionais e o Estado deverá se responsabilizar pelo refugiado garantindo a sua proteção e promovendo as políticas necessárias para a sua integração local.

1.2.3 A origem do refúgio

Embora o refúgio tenha a mesma origem histórica do asilo, o seu desenvolvimento deu-se de forma independente.

É possível falar da existência de refugiados desde a Antiguidade, conforme revelam tratados firmados no Egito antigo⁶⁶; mas é somente no século XV que os refugiados começam a aparecer em números mais expressivos⁶⁷.

Todavia, durante esse período ainda não havia sido criado o Direito Internacional dos Refugiados e as soluções para esses problemas ocorriam através da concessão de asilo⁶⁸.

Até o período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial a problemática dos refugiados não demandava uma mobilização internacional, uma vez que sempre houve espaço físico para a acolhida dessas pessoas que, ademais, eram de certa forma bem recebidas pelos Estados que tinha interesse em aumentar a mão-de-obra⁶⁹.

Como conseqüência da Primeira Guerra Mundial, da Revolução Russa e da queda do Império Otomano, a problemática dos refugiados tornou-se uma preocupação da comunidade

⁶⁶FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 12.

⁶⁷ No final do século XV a expulsão dos judeus que habitavam a Espanha teve como resultado o fluxo de cerca de 300.000 moradores da Península rumo à Itália, Turquia e, posteriormente, aos Países Baixos. Pouco depois, ocorreu a expulsão de 500.000 mouriscos que residem na Espanha. Idem, p. 13/14.

⁶⁸ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. 5ª reimpressão. Parte II. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 328: “Os países civilizados ofereciam o direito de asilo àqueles que, por motivos políticos, haviam sido perseguidos por seus governos, e essa prática, embora nunca fosse incorporada oficialmente a qualquer constituição, funcionou bem no século XIX e ainda no início do século XX. A dificuldade surgiu quando se verificou que as novas categorias de perseguidos eram demasiado numerosas para serem atendidas por uma prática oficiosa destinada a casos excepcionais. Além disso, a maioria dos refugiados sequer poderia invocar o direito de asilo, na medida em que ele implicitamente pressupunha convicções políticas e religiosas que, ilegais ou combatidas no país de origem, não o eram no país de refúgio. Mas os novos refugiados não eram perseguidos por algo que tivesse feito ou pensado, e sim em virtude daquilo que imutavelmente eram – nascidos na raça errada (como no caso dos judeus na Alemanha), ou na classe errada (como no caso dos aristocratas na Rússia), ou convocados pelo governo errado (como no caso dos soldados do Exército Republicano espanhol).”

⁶⁹ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 116.

internacional, pois nesse período surgem os primeiros problemas de movimentos massivos (cerca de 1,5 milhões de deslocados e refugiados) e a necessidade de a comunidade internacional definir a condição jurídica dos refugiados e realizar atividades de socorro⁷⁰.

O aumento do número de refugiados no mundo inteiro passou a ameaçar a segurança interna dos Estados de acolhida, uma vez que ainda não existia um sistema organizado de proteção⁷¹.

A efetiva proteção internacional dos refugiados surge no período pós-guerra com Liga das Nações. Apesar de seu estatuto não abranger a proteção aos refugiados, a Liga comprometeu-se com essa temática em virtude do grande fluxo de refugiados que demandava uma proteção internacional⁷².

Durante esse período a proteção aos refugiados era garantida de maneira pontual para cada caso novo que surgisse, pois se pensava que essa era uma questão temporária e emergencial que teria fim tão logo terminassem as hostilidades⁷³.

⁷⁰LOESCHER, Gil, *The Origins of the International Refugee Regime*. In: **Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis**; pp. 32-55. Oxford: Oxford University Press, 1993.

⁷¹Hathaway faz uma crítica aos objetivos do Direito Internacional dos Refugiados afirmando que o mesmo surge não para atender às necessidades dos refugiados, conforme o estabelecido pelos paradigmas humanitários e dos direitos humanos, mas sim para regular a questão da migração internacional conforme os interesses dos Estados. HATHAWAY, James C. **A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law**. Harvard International Law Journal, vol. 31, no. 1 (Winter, 1990), pp. 129-147 (1990) by the President and Fellows of Harvard College and the Harvard International Law Journal. www.law.harvard.edu/studorgs/ilj.

⁷²A Sociedade das Nações ou Liga das Nações foi implementada em 28 de junho de 1919, por ocasião da assinatura do Tratado de Versalhes, após o fim da I Guerra Mundial, que tinha com objetivo com objetivo específico o resguardo à paz e à segurança internacionais. A atuação da Liga das Nações no tocante à questão dos refugiados foi bastante eficaz com a nomeação de um Alto Comissário para os Refugiados Russos (Sr. Fridtjof Nansen, Prêmio Nobel da Paz em 1923) e com a resolução de graves problemas na Europa: o assentamento do grande contingente de armênios dispersados por vários países, e de gregos, turcos, assírios, assírios-cladeus e outros devido a ocorrência da guerra entre a Grécia e Turquia em 1922; a volta de milhares de refugiados a seus países de origem como os russos emigrados após a Revolução Bolchevista e a situação de alemães e austríacos expulsos se seus países em função do regime do II Reich alemão. Sr. Fridtjof Nansen desempenhou um papel muito importante no desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados conseguindo solucionar grande parte dos problemas dos refugiados sob sua égide, além de criar o “Passaporte Nansen” que servia como um certificado de identidade para os refugiados. Após a extinção oficial do Alto Comissário para os Refugiados Russos, tendo em vista ter sido seu prazo de existência fixado em 10 anos, e com a morte do Sr. Fridtjof Nansen, foi criado, em 1931, o Escritório Internacional Nansen para os Refugiados que deu continuidade ao trabalho humanitário do Alto Comissariado. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET Gérard e SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996, p.117.

⁷³Segundo José H. Fischel de Andrade, a razão para que a atuação da Liga das Nações tenha se caracterizado como temporária e incumbida da proteção apenas de grupos específicos deve-se ao fato de que “uma organização com o objetivo de ser universal não poderia, àquela época, ser hostil a potenciais Estados-membros, o que ocorreria a partir do momento em que ela se incumbisse de proteger os nacionais desses Estados, que, por uma ou outra razão, tiveram de negar-lhes proteção.” Dessa forma, é preciso levar em conta que naquele período os poderes das organizações internacionais encontravam limites na quase absoluta soberania estatal. FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção

Até mesmo os órgãos criados para tratar do problema eram estabelecidos apenas para tratar um segmento específico de refugiados e com o prazo para o término de suas atividades como, por exemplo, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos (criado em 1921, teve a competência alargada para possibilitar o atendimento e proteção de refugiados armênios em 1924 e finalizou as suas atividades em 1931); o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha (criado em 1936, teve a competência alargada para proteger judeus provenientes da Áustria em 1938 e finalizou suas atividades em dezembro de 1938)⁷⁴.

Em 1938 foi criado o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados que tinha como objetivo ampliar e centralizar em um único órgão a proteção aos refugiados (proteção jurídica, econômica, assistencial e buscar soluções permanentes)⁷⁵.

Todavia, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o Alto Comissariado da Liga não conseguiu cumprir todos os seus objetivos de proteção aos refugiados. Em 1946 tem-se o término oficial da Liga das Nações e, conseqüentemente, extingue-se também o Alto Comissariado da Liga⁷⁶.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial o problema dos refugiados tomou proporções ainda maiores e mais dramáticas com o descolamento de milhões de pessoas por várias partes do mundo⁷⁷.

Em 1945 foi criada pelos aliados a Administração das Nações Unidas para Socorro e Reconstrução (UNRRA⁷⁸) que tinha por objetivo tratar dos problemas dos refugiados pós

internacional dos refugiados. *In*: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 127.

⁷⁴Idem.

⁷⁵ Importante destacar que com a criação do Alto Comissariado da Liga tem início uma nova fase no Direito Internacional dos Refugiados: com a sua criação, a qualificação como refugiado que antes era feita unicamente com base em critérios coletivos (bastava pertencer a um dos grupos tidos como refugiados em razão da origem, nacionalidade ou etnia), passou a ser fundamentada também em critérios individuais de perseguição, ou seja, para o reconhecimento individual não bastava o fato de pertencer a um determinado grupo, o indivíduo deveria demonstrar a perseguição individual em razão desse pertencimento. A qualificação individual é atualmente utilizada quando não há fluxos em massa de refugiados. JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 77/78

⁷⁶ O Comitê Intergovernamental para os Refugiados (criado por iniciativa dos Estados Unidos através da convocação de uma conferência internacional – Conferência de Evian – com o objetivo de providenciar ajuda para as vítimas do regime nazista) assumiu temporariamente as funções do Alto Comissariado da Liga; em 1937 o Comitê encerrou definitivamente as suas atividades, tendo sido elas assumidas, provisoriamente, pela Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados. FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. **Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.134/135.

⁷⁷ Enquanto a Primeira Guerra Mundial gerou 4 milhões de refugiados, a Segunda Guerra Mundial gerou mais de 40 milhões de refugiados.

⁷⁸ Sigla em inglês: United Nations Relief and Rehabilitation Agency (UNRRA). A UNRRA foi a primeira organização internacional a incorporar as palavras “Nações Unidas” em seu título; a UNRRA, todavia, foi criada dois anos antes do estabelecimento da ONU que só ocorreu com a assinatura de sua Carta Constitutiva em 1945. FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. **Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.137.

Segunda Guerra Mundial e encarregou-se principalmente das tarefas de repatriação (retorno dos refugiados aos seus países de origem).

A UNRRA tinha caráter temporário e foi substituída, em 1948, pela Organização Internacional dos Refugiados (OIR⁷⁹) que buscou centralizar a proteção e a assistência concedidas aos refugiados⁸⁰. A OIR tinha como principal função a repatriação dos refugiados; todavia, na prática, dedicou-se mais a cuidar do reassentamento de refugiados que não podiam ser repatriados⁸¹.

O caráter contínuo do problema dos refugiados prevaleceu sobre a natureza temporária da OIR e, antes mesmo do fim do seu mandato, teve início uma discussão na Assembleia Geral para a criação de um novo organismo para suceder a OIR.

Em 1949 é criado, no âmbito do Secretariado da ONU, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁸²: instituição apolítica, humanitária e social que, de acordo com o seu Estatuto, teria como função assegurar a proteção internacional dos refugiados e buscar soluções duradouras para essa problemática⁸³.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o agravamento da situação dos refugiados em todo o mundo, sentiu-se a necessidade de criar um instrumento internacional que fosse além dos anteriormente criados - os quais abrangiam apenas situações específicas de

⁷⁹ Em inglês, The International Refugee Organization (IRO).

⁸⁰ Importante ressaltar que, quando da formação da OIR, os Estados Unidos (EUA) eram favoráveis e estavam dispostos a cooperar quanto ao tema “refugiados”, tanto que eram responsáveis pela maior parte do orçamento daquela organização. Todavia, em poucos anos, o governo dos EUA mudou a sua política. Essa mudança de posicionamento não foi resultado exclusivo da falta de interesse pelo tema ligado aos refugiados, mas também devido ao fato de que os EUA não só tinha uma visão negativa, em geral, da cooperação internacional, como também estavam tentando levar a cabo sua própria política sobre refugiados, através da qual assegurava que a ajuda disponibilizada fosse garantida apenas às categorias de refugiados politicamente interessante, ou seja, durante este período da Guerra Fria, os refugiados provenientes da Europa Oriental. Nesse sentido José Fischel esclarece que “não era mais considerado um crime ter colaborado com os alemães na luta contra a União Soviética, se o objetivo era combater o Comunismo. Mesmo havendo os soviéticos estado no lado aliado, a luta contra o Comunismo passou a ser moralmente aceita (...) havia um inegável imperativo político que servia aos interesses geopolíticos dos Estados Unidos e dos seus aliados em proteger os refugiados provenientes de países comunistas.” FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Guerra Fria e Refugiados: Da Gênese Política do ACNUR e da Convenção de 1951. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 771-807. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 788.

⁸¹ Idem.

⁸² Importante destacar que o ACNUR, assim como demais organismos criados anteriormente, trouxe em seu instrumento constitutivo uma data que estabelecia o prazo final de suas atividades, seu mandato foi estipulado em três anos. Todavia, diante de situações atuais que ainda estimulam o aparecimento de refugiados pelo mundo, o ACNUR continua as suas atividades atuando como órgão responsável pela proteção internacional dos refugiados tendo o seu mandato renovado a cada cinco anos.

⁸³ O Estatuto do ACNUR foi aprovado por meio da Resolução 428 (V), de 14 de dezembro de 1950. Conforme artigo 1º do referido Estatuto o ACNUR “assumirá a função de proporcionar proteção internacional aos refugiados que reúnam as condições previstas no presente Estatuto, e de buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando aos governos e, dependendo da aprovação dos governos interessados, às organizações privadas a facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados, ou sua absorção nas novas comunidades nacionais”.

refugiados – ou seja, um instrumento que contivesse a definição **geral** das pessoas que deveriam ser consideradas como refugiadas, o alcance da proteção internacional e a busca de soluções duráveis para esses casos⁸⁴.

Nesse sentido, a ONU elaborou uma Convenção para regular a situação jurídica dos refugiados. A Convenção foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 28 de julho de 1951 e a sua vigência teve início em 22 de abril de 1954:

As duas grandes guerras mundiais no século XX, além de redesenhar o mapa político global, introduziram profundas mudanças na percepção e modo como a sociedade estabeleceu os direitos inerentes à pessoa humana, e dentre eles o direito ao refúgio. As questões relativas aos direitos humanos internacionalizaram-se, passaram a constituir-se como parte de uma agenda global, para além da competência exclusiva do estado-nação⁸⁵.

A Convenção de 1951 define em caráter universal a condição de refugiado, estabelecendo os seus direitos e deveres e também institui obrigações aos Estados Partes para que estes respeitem o Estatuto dos Refugiados e internalizem nos ordenamentos jurídicos internos as normas de proteção.

A codificação da problemática dos refugiados no Direito Internacional e a ratificação pelos Estados dos respectivos tratados internacionais remove essa questão do reino da pura discricionariedade e restringe a margem para o exercício do poder político. Os Estados signatários da Convenção de 1951 e do respectivo Protocolo de 1967 agora se vêem vinculados à uma obrigação internacional e podem ser responsabilizados pela não observância das regras de proteção.

1.2.4 A criação da Convenção de 1951 e a definição de refugiado

O artigo 1º, parágrafo 1º, alínea c e parágrafo 2º da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados traz expressamente a definição de refugiado:

⁸⁴ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. **Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 183: “Definições jurídicas particularizadas e organismos criados temporária e especificamente para determinados grupos de refugiados mostraram-se incapazes de lidar com um fenômeno que, como um todo, não fosse temporário. Esse caráter não-temporário da problemática dos refugiados é corroborado pela inserção e manutenção deste tema na “agenda internacional” desde a época da Liga das Nações. Ou seja, um mandato institucional restrito e uma definição específica a um determinado tipo de refugiado podem ser eficientes durante um certo espaço de tempo; contudo, a dinâmica das relações internacionais contemporâneas tem provado que flexibilidade, no que respeita às soluções vislumbradas para os refugiados, faz-se sempre mister e constitui-se em penhor de sucesso em negociações tais, cujo “objeto” de transação é o homem em sua aventura vital.”

⁸⁵ MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil.. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 24.

Art. 1º:

Parágrafo 1º. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

c) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Parágrafo 2º. Para fins da presente Convenção, **as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou**

a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”.

b) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures.” (grifos)

Como visto acima, a Convenção de 1951 estava limitada no tempo, pois só era aplicada para os refugiados que tinham essa condição em virtude dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, ou seja, para tratar das situações decorrentes do pós Segunda Guerra Mundial⁸⁶. A Convenção apresentava ainda uma reserva geográfica⁸⁷, pois concedia aos signatários a faculdade de aplicá-la apenas às situações dos refugiados no continente Europeu⁸⁸.

⁸⁶ AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. In: ARAÚJO, Nadia de. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P.211-231 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 215: “Esta limitação temporal havia sido fixada para reduzir a responsabilidade dos Estados em relação a refugiados. Assim, os Estados circunscreviam suas obrigações apenas às pessoas refugiadas da Segunda Guerra Mundial e àquelas que poderiam vir a sê-lo, posteriormente, na sequência de acontecimentos já ocorridos.” A maioria dos Estados não queria, portanto, assumir obrigações com relação a refugiados que surgissem no futuro, cujo número e origem eram desconhecidos. Nesse sentido, José Fischel afirma que “esse posicionamento indica que os atores tinham consciência de que a questão dos refugiados é de natureza contínua, e que, portanto, novos fluxos envolvendo a comunidade internacional, voltariam a surgir. A maioria dos Estados não queria, contudo, se responsabilizar pela proteção desses novos refugiados.” FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Guerra Fria e Refugiados: Da Gênese Política do ACNUR e da Convenção de 1951. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 771-807. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 777.

⁸⁷ Segundo Liliana Jubilut a existência dessa limitação geográfica é 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 dessa reivindicação seria, todavia, impossível caso se incluísse refugiados provenientes de outras localidades, sobretudo de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 84. Importante destacar que, quando da discussão para a elaboração da Convenção de 1951, a Grã-Bretanha adotou posicionamento diverso da maioria dos países europeus os quais defendiam a reserva geográfica; os britânicos, ao contrário, consideravam que era importantíssimo que uma convenção negociada sob os auspícios da ONU brindasse garantias mínimas para todos os refugiados, independentemente de sua origem geográfica. FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Guerra Fria e Refugiados: Da Gênese Política do ACNUR e da Convenção de 1951. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 771-807. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 778.

⁸⁸ Vinte e cinco Estados, entre eles o Brasil, optaram pela adoção da reserva geográfica, aplicando a Convenção de 1951 apenas para os refugiados europeus. Dessa forma, a Convenção criou dois grupos de Estados-parte:

A Convenção foi aplicada a milhares de pessoas, tendo em vista que, até a década de 50, a maior parte dos refugiados era de origem europeia⁸⁹. Todavia, com o passar do tempo e diante do aparecimento de novas situações de refugiados no mundo inteiro que não mais se enquadravam na definição restritiva da Convenção de 1951 - como, por exemplo, os novos fluxos de refugiados que surgiram em decorrência dos movimentos de independência de colônias africanas e asiáticas, durante as décadas de 1960 e 1970 - surgiu a necessidade de ampliar as disposições da referida Convenção.

O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967⁹⁰ ampliou o conceito de refugiados no tocante ao limite temporal e geográfico: permitiu que os dispositivos da Convenção pudessem ser aplicados aos refugiados sem considerar a data limite de 1º janeiro de 1951 e para os casos de refugiados em todo o mundo e não mais apenas no continente europeu⁹¹.

Importante destacar que, embora relacionado com a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 é um instrumento independente, cuja ratificação não é restrita aos Estados signatários da Convenção de 1951. Sendo assim, existem países que ratificaram apenas a Convenção de 1951 e não ratificaram o Protocolo de 1967; países que ratificaram apenas o Protocolo de 1967 e outros que ratificaram ambos⁹².

1.2.5 Ampliação da definição de refugiados: África e América Latina

Para além da definição de refugiado trazida pela Convenção de 1951 e pelo respectivo Protocolo de 1967 que configuram padrões mínimos de proteção a serem resguardados,

aquele que receberia refugiados do mundo inteiro; e aquele que receberia tão-somente refugiados provenientes da Europa.

⁸⁹ PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. *In*: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P.27-64. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 32.

⁹⁰ O Protocolo de 1967 foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU através Resolução 2198 (XXI) em 16 de dezembro de 1967 e entrou em vigor no dia 04 de outubro de 1967.

⁹¹ Artigo 1º, Seção A, parágrafo 2º da Convenção, com a redação dada pelo Protocolo de 1967: “O termo refugiado se aplicará a qualquer pessoa que temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”

⁹² Até novembro de 2007, o número total de Estados signatários da Convenção era de 144 – o mesmo número de signatários do Protocolo de 1967. O número de Estados signatários de ambos os documentos é de 141. O número de Estados signatários de um ou outro documento é de 147. Entre os Estados signatários apenas da Convenção de 1951 estão Madagascar, Mônaco e São Cristóvão e Névis; e entre os Estados signatários apenas do Protocolo de 1967 estão Cabo Verde, Estados Unidos da América e Venezuela. Dados atualizados até 2007, conforme pesquisa ao site do ACNUR, em 05 de novembro de 2012.

algumas regiões no mundo sentiram a necessidade de ampliar o conceito de refugiado, garantindo proteção a um maior número de pessoas⁹³.

Nesse sentido, tem-se a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos adotada pela antiga Organização da Unidade Africana (OUA)⁹⁴, em 1969⁹⁵.

A referida Convenção, aplicável aos países membros da União Africana, declara expressamente em seu preâmbulo que o refúgio é um ato de caráter humanitário e por isso não deve ser entendido como um ato inamistoso do Estado de refúgio para com o Estado de origem do refugiado.

A Convenção da OUA em seu artigo 1º, parágrafo 2º, sem excluir as hipóteses previstas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, amplia as possibilidades de concessão de refúgio para garantir proteção às pessoas que são obrigadas a deixar seu local de residência habitual em razão de desastres causados pelo homem (por exemplo, agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, ou acontecimento que perturbe gravemente a ordem pública), tendo como fundamento o perigo generalizado⁹⁶.

O conceito trazido pela Convenção da OUA apresenta ainda a possibilidade de considerar como causa para o reconhecimento do *status* de refugiado o fato de se ter um perigo generalizado apenas em parte de um determinado território do Estado, e não em seu todo (“em uma parte ou na totalidade do seu país de origem ou nacionalidade”). Com essa previsão surge a possibilidade de garantir proteção, por meio do instituto do refúgio, aos deslocados internos (que são aquelas pessoas que se encontram em situação análoga a dos refugiados, mas que não cruzaram as fronteiras internacionais).

⁹³ Os Estados não estão proibidos de estender o conceito de refugiado apresentado pela Convenção de 1951, pelo contrário, eles são convidados a fazê-lo, nos termos da Ata Finalda Conferência de Plenipotenciários que adotou a Convenção de 1951 (“A Conferência manifesta a esperança de que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados tenha valor como exemplo, para além da sua abrangência contratual e que todas as Nações se guiem por ela, garantindo, tanto quanto possível, a todos os que se encontrem no seu território como refugiados e que não sejam abrangidos nos termos desta Convenção, o tratamento nela previsto”). Por isso, todo o Estado pode, a seu critério, estender o conceito para pessoas que não satisfaçam plenamente os critérios da definição do termo “refugiado” apresentado na Convenção de 1951.

⁹⁴ A Organização da Unidade Africana (OUA) reestruturou-se em 2002 passando então a constituir a União Africana. A União Africana, organização internacional de caráter regional, é a base institucional do sistema africano de proteção dos direitos humanos. Será utilizada a abreviação OUA para se referir à organização existente à época da elaboração da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos.

⁹⁵ A Convenção da OUA é o único tratado regional a respeito de refugiados que é legalmente vinculante.

⁹⁶ Cf. art. 1º, parágrafo 2º: “Qualquer pessoa que devido à agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, ou acontecimento que perturbe gravemente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigada a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora de seu país de origem ou de nacionalidade.”

Em 1984 foi adotada na América Latina a Declaração de Cartagena das Índias⁹⁷, que tinha como objetivo, em função da grave crise que ocorria na área centro-americana e que gerou um grande número de refugiados devido às graves violações de direitos humanos, violência generalizada e conflitos civis, propor medidas que garantissem a proteção dos refugiados provenientes dessa região.

A Declaração de Cartagena propôs a ampliação da definição de refugiados para abranger também os indivíduos que se vêem obrigados a fugir de seus países devido à violência generalizada, à agressão estrangeira, aos conflitos internos ou à violação maciça dos direitos humanos⁹⁸.

A definição ampliada trazida pela Declaração de Cartagena acrescenta às questões individuais apresentadas na Convenção de 1951 (perseguições por motivo de raça, religião, nacionalidade, opinião política, grupo social), situações coletivas que merecem também proteção, pois considera que a situação geral de grave violação de direitos humanos já é suficiente para reconhecer uma pessoa como refugiada, sendo desnecessário, nesses casos, analisar o fundado temor de perseguição individual.

Ressaltando a importância dessa ampliação conceitual trazida pela Declaração de Cartagena como forma de acompanhar as mudanças de natureza dos conflitos armados, afirma Luis Varese⁹⁹:

O conceito de Cartagena se torna estratégico numa época em que a natureza dos conflitos armados vem mudando rapidamente, quando ocorrem conflitos cada vez mais anárquicos ou para afirmar uma identidade de grupo. O mais trágico das novas faces da guerra são os níveis de violência e, sobretudo, a violência contra a população civil (...). Já não primam os conflitos entre estados, que podem ser obrigados e responsabilizados internacionalmente, primam conflitos de grupos armados que freqüentemente recorrem à violência generalizada e aos crimes atrozes para afirmar seu poder ou controle local.

A definição ampliada apresentada pela Declaração de Cartagena, embora não tenha a força de uma Convenção, serviu de inspiração para vários Estados da América, entre eles o

⁹⁷ A Declaração de Cartagena surgiu das conclusões e recomendações apresentadas no “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários” realizado em Cartagena (Colômbia) em novembro de 1984 e organizado em cumprimento do mandato da Assembleia Geral das Nações Unidas para proporcionar e promover as medidas mais adequadas de proteção internacional aos refugiados. O Colóquio foi organizado pelo ACNUR conjuntamente com a Universidade de Cartagena e o Centro de Estudos do Terceiro Mundo, sob os auspícios do Governo da Colômbia.

⁹⁸ Cf. conclusão III, parágrafo 3º: “(...) Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, para além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.”

⁹⁹ IMDH. VARESE, Luis. **Migrações forçadas e crises humanitárias**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm> Acesso em: 26 de maio de 2011.

Brasil que, como será visto mais adiante, apesar de não ter assinado a Declaração, incluiu o conceito ampliado em sua lei nacional sobre o refúgio¹⁰⁰.

O Conselho da Europa não apresenta uma definição ampliada de refúgio, mas recomenda (não tem caráter obrigatório) que seja garantida proteção àqueles que, embora não sejam reconhecidos como refugiados, corram o risco de serem torturados ou submetidos a tratamento cruel, desumano ou degradante, caso sejam devolvidos ao seu país de origem¹⁰¹.

Importante destacar que a definição ampliada deve ser considerada complementar à definição clássica; uma não exclui a aplicação da outra. A definição ampliada é de extrema relevância, pois serve como instrumento de adaptação da normativa internacional às realidades regionais garantindo, assim, uma proteção mais ampla às pessoas vítimas de perseguição¹⁰².

A única crítica que se faz à ampliação do conceito de refugiado apenas por alguns Estados ou regiões do globo é que ela gera uma falta de uniformidade da definição impedindo, dessa forma, a criação de um sistema de proteção universal e dificultando o trabalho do ACNUR, pois alguns refugiados serão reconhecidos como tais dentro da OUA ou em razão da Declaração de Cartagena, mas não alcançarão tal proteção nos demais Estados.

Todavia, tal crítica não deve impedir a expansão do conceito de refugiado que visa garantir uma proteção mais abrangente, posto que o aprofundamento da proteção, fim último do refúgio, deve prevalecer sobre a uniformidade do conceito¹⁰³.

1.3 A Proteção Internacional Aos Refugiados

A questão dos refugiados é um fenômeno de ordem internacional e é através do Direito Internacional dos Refugiados que se busca proteger e garantir os direitos fundamentais dessas pessoas que perderam a proteção do seu país de origem ou de residência habitual.

¹⁰⁰ Importante destacar que a Declaração de Cartagena constitui um instrumento regional não mandatário; todavia, tendo em vista a grande relevância da adoção da definição ampliada por ela propugnada que inspirou a prática do refúgio em vários Estados da América, o ACNUR reconheceu a sua força jurídica vinculante, tendo esse posicionamento recebido o apoio da Assembleia Geral da ONU e da OEA. ACNUR. **Diez años de La declaración de Cartagena sobre refugiados: declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas**, Memoria del Coloquio Internacional, 1994. Disponível em: www.refugioenchile/cl/data/archivos/archivo_2011_03_21_10_38_11.pdf. Acesso em 21 de junho de 2011, p. 457/463.

¹⁰¹ Para tanto o Conselho encontra fundamento no artigo 3º da Convenção Européia que diz: "Ninguém será submetido a tortura, tratamento ou pena desumana ou degradante".

¹⁰² PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. *In*: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P.27-64. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 36.

¹⁰³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 29.

A responsabilidade pela proteção internacional dos refugiados é competência tanto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), órgão específico para tratar da questão dos refugiados no mundo, quanto dos Estados. Isso ocorre porque o ACNUR não possui um território próprio onde seja possível proteger os refugiados cabendo, dessa forma, a responsabilidade de proteção desses indivíduos à comunidade internacional através de um de seus membros.

Como a efetiva proteção aos refugiados depende do auxílio por parte de um Estado à população de um outro Estado que se encontra desprovida de proteção, o Direito Internacional dos Refugiados encontra fundamento legal nos princípios da cooperação internacional e da solidariedade entre Estados.

A efetividade das medidas tomadas para resolver o problema dos refugiados depende da cooperação dos Estados com o ACNUR, devendo aqueles auxiliar o ACNUR no exercício de suas funções e na facilitação da sua missão de vigilância da aplicação da Convenção¹⁰⁴.

Ademais, tendo em vista a dimensão internacional dos movimentos de pessoas entre fronteiras, resta claro que medidas unilaterais são inadequadas para tentar resolver e buscar soluções para essa questão.

É através da cooperação internacional e do “princípio da solidariedade” que surgem iniciativas pioneiras para garantir a proteção internacional dos refugiados como, por exemplo, “o reassentamento solidário”¹⁰⁵; programas de repatriação voluntária; políticas de acolhimento; projetos de parcerias entre Estados que proporcionam um intercâmbio de trabalhos e experiências, entre outros.

Segundo José Casalta Nabais¹⁰⁶ a solidariedade pode ser entendida quer em sentido objetivo, referindo-se à relação de pertença e, conseqüentemente, de partilha e de corresponsabilidade que liga cada um dos indivíduos à sorte e vicissitudes dos demais membros da comunidade, quer em sentido subjetivo e de ética social que se refere ao sentimento, à consciência dessa mesma pertença à comunidade.

¹⁰⁴ O princípio da cooperação está previsto no preâmbulo da Convenção de 1951 que registra que “Notando que o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a missão de velar pela aplicação das convenções internacionais que asseguram a proteção dos refugiados, e **reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto-Comissário** (grifos) e no art. 35 da referida Convenção: “Os Estados Contratantes obrigam-se a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou com qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções, e em particular a facilitar a sua missão de vigilância da aplicação das disposições desta Convenção.”

¹⁰⁵ O “reassentamento solidário” visa auxiliar os países que não estão conseguindo garantir uma proteção efetiva aos refugiados, seja por questões econômicas ou pelo grande número de refugiados que já acolhem. Através do reassentamento solidário um terceiro Estado aceita receber os refugiados desse primeiro Estado de acolhida.

¹⁰⁶ NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade: algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

O reconhecimento do *status* de refugiado pode resultar em encargos excepcionalmente pesados para alguns países e é com fundamento no princípio da solidariedade¹⁰⁷ que os Estados devem se comprometer a compartilhar as responsabilidades (*burden-sharing*) e a dividir, de acordo com a sua capacidade econômica, os custos e as dificuldades dos desafios globais¹⁰⁸. É também com base no princípio da solidariedade que os Estados devem se comprometer a não fechar as fronteiras para as pessoas que solicitam proteção internacional.

A proteção internacional dos refugiados rege-se também por instrumentos jurídicos, entre os quais se destacam como os mais importantes no âmbito internacional a já mencionada Convenção de 1951 e o respectivo Protocolo de 1967.

Esses instrumentos, além de apresentarem um conceito geral e universalmente aplicável para o termo “refugiado”, estabelecem também os padrões mínimos que devem ser observados pelos Estados signatários para garantir uma proteção efetiva aos refugiados.

Entre os direitos garantidos à pessoa do refugiado faz-se necessário destacar o direito fundamental de não ser devolvido ao país em que sua vida ou liberdade esteja sendo ameaçada. Tal direito constitui um princípio geral do direito internacional de proteção dos refugiados e dos direitos humanos, princípio do *non-refoulement* (não devolução).

O direito de não ser devolvido encontra-se consagrado no art. 33, n. 1 da Convenção de 1951:

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

O princípio do *non-refoulement* está previsto também em outros instrumentos internacionais de proteção da pessoa humana como, por exemplo, no artigo 3º da Convenção da ONU contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes

¹⁰⁷ O “princípio da solidariedade” está consagrado no preâmbulo da Convenção de 1951: “Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos excepcionalmente pesados para alguns países e que a solução satisfatória dos problemas de que a Organização das Nações Unidas reconheceu o alcance e caráter internacionais não pode, nesta hipótese, obter-se sem uma solidariedade internacional.”

¹⁰⁸ Segundo James Hathaway, o fato de o direito dos refugiados ser projetado e administrado pelos Estados faz com que a disponibilidade e a qualidade da proteção dependam dos interesses nacionais, variando em função do grau em que a admissão de refugiados esteja em consonância com esses interesses. Nesse cenário, quem perde são os refugiados que não podem voltar para casa e cada vez mais vêm negado o direito de atravessar fronteiras culturais em busca de proteção no exterior. Segundo o autor o sistema do direito dos refugiados evoluiu de um sistema relativamente aberto, fortemente influenciado pelo humanismo, para um regime que exclui a maioria da população mundial de migrantes involuntários. HATHAWAY, James C. **A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law**. Harvard International Law Journal, vol. 31, no. 1 (Winter, 1990), pp. 129-147 (1990) by the President and Fellows of Harvard College and the Harvard International Law Journal www.law.harvard.edu/studorgs/ilj, p. 13/17.

(1989)¹⁰⁹ e no artigo 16 da Convenção Interamericana para Proteção contra o Desaparecimento Forçado de 1994¹¹⁰, ambas as Convenções ampliaram a abrangência do referido princípio a todas as pessoas (e não apenas para os refugiados), vetando a extradição e/ou expulsão para territórios nos quais possam ocorrer tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes ou quando haja motivos sérios para crer que a pessoa poderá ser submetida a um desaparecimento forçado, respectivamente.

Diante da insegurança humanitária que ameaça a vida dos refugiados, o princípio do *non-refoulement* surge como um instrumento que garante proteção contra a devolução dessas pessoas para o país onde sofrem a perseguição que originou a sua condição de refugiado ou a qualquer outro país onde sua vida ou liberdade esteja sendo ameaçada.

Tal princípio é indispensável à ideia de proteção internacional dos refugiados e por isso é considerado a pedra angular do regime internacional de proteção dos refugiados, ou seja, a ausência desse princípio torna o objetivo de proteção internacional ineficiente. Nesse sentido José Francisco Sieber Luz Filho¹¹¹:

Trata-se de princípio inerente à proteção internacional do refugiado, compreendido pela doutrina como o pilar de sua aplicabilidade. Na ausência do princípio a proteção internacional resta vazia e ineficiente (...) A eficácia do princípio do *non-refoulement* é *conditio sine qua non* para a efetiva proteção internacional, esta última função primordial do direito internacional dos refugiados.

Ao ratificarem a Convenção de 1951 e/ou o Protocolo de 1967, os Estados vinculam-se à obrigação internacional de proteger os refugiados devendo acolhê-los, garantindo abrigo em seus territórios e observando o princípio da não devolução, sob pena de responsabilização internacional¹¹².

¹⁰⁹ Art. 3º: “I. Nenhum Estado parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura; II. A fim de determinar a existência de tais razões, as autoridades competentes levarão em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, quando for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de violência sistemáticas, graves e maciças de direitos humanos.” ONU. Assembleia Geral. **Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes**. 1989. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_contra_tortura.htm Acesso em: 20 de junho de 2011.

¹¹⁰ Art. 16: “1. Nenhum Estado Parte expulsará, entregará ou extraditará uma pessoa para outro Estado quando existam motivos sérios para crer que ele ou ela estaria em perigo de ser submetido a um desaparecimento forçado.” OEA. **Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas**. 1994. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm> Acesso em 20 de junho de 2011.

¹¹¹ FILHO, José Francisco Sieber Luz. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 179.

¹¹² Importante destacar que uma parte minoritária da doutrina defende o entendimento de que o princípio do *non-refoulement* constitui atualmente um costume internacional do Direito Internacional dos Refugiados (tal posição é adotada por autores como GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 1996; HATHAWAY, James C. **The law of Refugee Status**. Toronto: Butterworths, 1991, p.24-26 e SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O Direito Internacional dos Refugiados em sua relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET Gérard e

A proteção internacional aos refugiados visa ajudar jurídica e materialmente os refugiados, que são pessoas que se encontram em uma situação bastante vulnerável, pois abandonaram os seus lares em virtude de um risco maior à sua vida e/ou liberdade na busca de uma proteção incerta em outro Estado. Ocorre que, dentro do grupo dos refugiados existem ainda os chamados “grupos vulneráveis” que, além do fato de serem refugiados, o que por si só já os coloca em uma situação de extrema fragilidade, necessitam de uma proteção especial por parte da comunidade internacional.

Fazem parte do chamado “grupos vulneráveis” as crianças, sobretudo as que estão desacompanhadas¹¹³; as mulheres e as meninas¹¹⁴ que diante da necessidade de fugir de seu país de origem tornam-se vítimas potenciais de abusos e exploração sexual; os idosos e os portadores de necessidades especiais (deficientes físicos, mentais e pessoas enfermas).

O ACNUR faz algumas recomendações com relação às medidas que os Estados devem adotar para garantir uma proteção especial a esses grupos vulneráveis.

Com relação às mulheres, o ACNUR recomenda que os Estados capacitem os funcionários responsáveis pela acolhida dos refugiados para que sejam sensíveis à questão do gênero e garantam, caso seja necessário, o encaminhamento psicológico, social ou médico, além de incluir disposições legislativas especiais que assegurem que as mulheres solicitantes de refúgio sejam entrevistadas por mulheres ou com o auxílio de intérpretes do gênero feminino, pois, muitas vezes, vítimas de violência sexual ou de outras formas de perseguição, elas podem ser incapazes de superar suas inibições perante um entrevistador do sexo masculino¹¹⁵.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados.** São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996, p. 121). Levando em consideração o fato de que o princípio do *non-refoulement* encontra-se positivado tanto na Convenção de 1951, quanto na Convenção da ONU contra a tortura de 1989, o presente artigo optou por não adotar essa tese minoritária. Estando positivado em convenções internacionais, tal princípio obriga os Estados signatários destas, sob pena de responsabilização internacional.

¹¹³ De forma preocupante, o Relatório Tendências Globais 2010 apresentado pelo ACNUR aponta que entre os solicitantes de refúgio estão 15,5 mil crianças desacompanhadas, a maioria vinda da Somália e do Afeganistão. Fonte dos dados: ACNUR. **Relatório Tendências Globais 2010.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/perfil-do-refugio-no-mundo-2010/>. Acesso em: 20 de junho de 2011.

¹¹⁴ As mulheres representam atualmente 47% da população refugiada no mundo (mulheres e meninas). Fonte dos dados: ACNUR. **Relatório Tendências Globais 2010.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/perfil-do-refugio-no-mundo-2010/>. Acesso: 20 de junho de 2011. No Brasil 29,56% dos refugiados reconhecidos são mulheres (a maior parcela é composta por mulheres de 18 a 59 anos – 23,70%). Conforme dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – Brasília/Distrito Federal.

¹¹⁵ UNHCR. **Reception of Asylum Seekers, Including Standards of Treatment in the Context of Individual Asylum Systems.** 4 September, 2001, p. 4. Para maiores informações ver: Conclusão ExCom n. 64 e n. 73;

A criança, diante da sua dependência, vulnerabilidade e necessidades específicas como pessoa em desenvolvimento, também precisa de uma atenção especial quando está na condição de solicitante de refúgio. O ACNUR recomenda que sejam adotadas normas de acolhimento especiais que atendam às necessidades médicas, psicológicas, religiosas, culturais e recreativas das crianças; que as legislações internas reconheçam o direito das crianças solicitantes de refúgio de acesso à educação primária e que, para as crianças ou adolescentes que cheguem ao Estado de acolhida desacompanhadas de um adulto responsável e não sendo legalmente independentes, seja nomeado um tutor, cuja função será a de promover uma decisão no melhor interesse do menor¹¹⁶.

Os solicitantes de refúgio idosos e os portadores de necessidades especiais, diante da particular vulnerabilidade inerente à idade avançada ou aos problemas físicos e/ou mentais, respectivamente, necessitam de acesso rápido a cuidados médicos, além de um apoio especial logo que cheguem no Estado de acolhida, devendo ser a eles assegurado assessoria jurídica, serviços de interpretação, aconselhamento social ou outras formas de assistência. O ACNUR recomenda ainda que as políticas de acolhimento nos Estados observem o problema da falta de mobilidade presente, via de regra, nesses grupos como forma de evitar a sensação de isolamento e abandono, assegurando que essas pessoas não sejam segregadas do resto da comunidade¹¹⁷.

Cabe ainda destacar nesta análise da proteção internacional que, além do sistema específico de proteção internacional aos refugiados, os sistemas gerais de proteção aos direitos humanos - (o universal (Nações Unidas)¹¹⁸, o americano¹¹⁹, o europeu (sob a

UNHCR. **Guidelines on the Protection of Refugee Women**, 1991 e UNHCR. **Guidelines on Sexual Violence**, 1995.

¹¹⁶ Na ausência dos pais ou de um tutor legalmente nomeado, cabe às autoridades assegurar que os interesses de um requerente menor à condição de refugiado sejam plenamente salvaguardados. Ademais, pedidos de refúgio de crianças separadas ou desacompanhadas devem receber tratamento prioritário. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 72. Ao lidar com uma criança separadas ou desacompanhadas as autoridades do país de acolhida devem levar em consideração as orientações do ACNUR sobre Políticas e Procedimentos para Lidar com Menores Solicitantes de Refúgio Desacompanhados de 1997.

¹¹⁷ UNHCR. **Reception of Asylum Seekers, Including Standards of Treatment in the Context of Individual Asylum Systems**. 4 September, 2001, p. 4.

¹¹⁸ Com relação às Cortes internacionais que tratam de questões relativas aos refugiados, o art. 38 da Convenção de 1951 dispõe que: “Qualquer litígio entre as Partes nesta Convenção, relativo à sua interpretação e aplicação, que não tenha podido ser resolvido por outros meios, **será submetido ao Tribunal Internacional de Justiça**, a pedido de uma das Partes no litígio.” (grifos). Esse mecanismo previsto na Convenção de 1951 é reservado apenas aos Estados partes, todavia, até o presente, nunca foi utilizado. Conforme notícias veiculadas nos meios de comunicação, atualmente existe a possibilidade de a Itália utilizar esse recurso contra o Brasil no caso “Cesare Battisti”. **“Itália vai recorrer de decisão sobre Battisti no Tribunal de Haia”** Folha de São Paulo, 09.06.2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br> Acesso em: 20 de junho de 2011.

Convenção Européia de Direitos Humanos) e o africano (por meio da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos) - , também podem ser acionados para fazer valer a proteção dos direitos humanos dos refugiados.

Como visto, o ACNUR e os Estados de acolhida são os principais atores responsáveis pela proteção dos refugiados. O próximo tópico aprofundará o estudo sobre o ACNUR e o seu trabalho na proteção internacional aos refugiados. Já no próximo capítulo, de acordo com o objetivo do presente trabalho que é analisar a efetividade da proteção nacional, será estudado a atuação do Brasil, país signatário tanto da Convenção de 1951 quanto do Protocolo de 1967, na acolhida das pessoas que chegam ao seu território e solicitam refúgio.

¹¹⁹ Como o objetivo do presente trabalho é analisar a proteção dos refugiados no Brasil, cabe destacar, de forma bastante resumida, o funcionamento do sistema americano de proteção aos direitos humanos, tendo em vista que os refugiados que aqui se encontram poderão fazer uso desse sistema. O Sistema Americano de Proteção dos Direitos Humanos é um sistema regional que está vinculado à proteção dos direitos humanos nas Américas. O instrumento de maior importância no sistema interamericano é a Convenção Americana de Direitos Humanos, mais comumente denominada de Pacto de São José da Costa Rica (apenas Estados membros da Organização dos Estados Americanos têm o direito de aderir à Convenção Americana). O sistema americano conta com dois órgãos responsáveis pela salvaguarda dos direitos essenciais dos seres humanos em território americano: A) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – este órgão tem basicamente duas funções: a promoção dos direitos humanos e a proteção dos direitos humanos (cumprir destacar que a Comissão não é um órgão com natureza jurisdicional, mas na proteção dos direitos humanos atua no exame dos casos de violação a direitos humanos oriundos de denúncias individuais ou de comunicações interestatais (artigos 44 e 45 da Convenção Americana de Direitos Humanos); na realização de observações e visitas *in loco*, em caráter de policiamento e averiguação do cumprimento ou violação dos direitos previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos e atua ainda como órgão legitimado para submeter à Corte Interamericana casos contenciosos, bem como para solicitar-lhe pareceres de natureza consultiva (artigos 61 e 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos)); B) a Corte Interamericana de Direitos Humanos – órgão criado pelo Pacto de São José da Costa Rica que é um órgão jurisdicional de proteção dos direitos humanos no sistema americano. A Corte tem competência para emitir pareceres consultivos sobre qualquer dispositivo do Pacto de São José da Costa Rica e de tratados internacionais aos quais a Convenção Americana de Direitos Humanos faz referência e para proferir sentenças de mérito em casos contenciosos (no plano contencioso, todavia, no que diz respeito à competência da Corte para julgamento, apenas os Estados-Partes e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos têm o direito de submeter casos perante a Corte, conforme art. 61 e 62 da Convenção Americana de Direitos Humanos). Cf. PIOVESAN, Flávia, **Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: Impacto, Desafios e Perspectivas**. Disponível em: CEDIN. Curso de Direito Internacional, p. 1-32. Os refugiados, pela sua própria condição, tornam-se muito mais vulneráveis às violações de direitos humanos. Dessa forma, cabe ao órgão de supervisão do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos (a Comissão Interamericana) atuar para garantir proteção aos refugiados na região complementando, assim, a proteção já garantida no âmbito internacional. Nesse sentido a Declaração de Cartagena (15ª Conclusão): “O colóquio adotou, desse modo, as seguintes conclusões: 15: Promover a utilização, com maior intensidade, dos organismos competentes do sistema interamericano e, em especial, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos com o propósito de complementar a proteção internacional dos asilados e refugiados (...)”. Já com relação à atuação da Corte Interamericana, cabe ressaltar que existe jurisprudência relativa aos refugiados como, por exemplo, o caso de refugiados haitianos que foram impedidos de entrar no território dos Estados Unidos (caso 10.675), tendo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos dado parecer favorável aos refugiados entendendo que os Estados Unidos violaram vários direitos essenciais, entre eles o princípio do *non-refoulement* (o caso foi levado ao Sistema Americano de Direitos Humanos por organizações não-governamentais). Disponível em: Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Organização dos Estados Americanos. Relatório Anual 1996. Relatório n. 51/96. Decisão da Comissão sobre o mérito do caso 10.675 Estados Unidos. 13 de março de 1997. CIDH: www.cidh.org/annualrep/96port/Caso10675.htm. Acesso em 30 de julho de 2011.

1.3.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado em 1950 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas; foi instituído como um órgão subsidiário¹²⁰, com capacidade de atuar de forma independente - ainda que tenha que seguir as diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), quando da realização das suas atividades - e com a finalidade efetivar a proteção aos refugiados em nível universal¹²¹.

A sua sede está localizada em Genebra e para facilitar e tornar efetiva a proteção aos refugiados foram criados vários escritórios do ACNUR que atuam no âmbito regional¹²².

O responsável pelo ACNUR é denominado Alto Comissário que trabalha diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU e conta com o auxílio de um Comitê Executivo e com um orçamento anual de três bilhões de dólares¹²³.

O Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ExCom, na sigla em inglês) é um órgão subsidiário da Assembléia Geral das Nações Unidas, criado em 1958 pelo ECOSOC, por meio de uma solicitação da Assembléia Geral¹²⁴. O Comitê é composto por Estados que demonstram especial interesse na questão dos refugiados, ainda que não sejam membros do ACNUR, e tem como função emitir diretivas para a atuação do ACNUR no que diz respeito ao seu planejamento, administração e efetiva atuação¹²⁵.

De acordo com o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o trabalho do ACNUR é de caráter humanitário, social e estritamente apolítico. O ACNUR trabalha tanto com as questões legais e diplomáticas dos refugiados, quanto com as

¹²⁰ Nos termos do artigo 22 da Carta das Nações Unidas: “A Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções.” A ONU possui três diferentes tipos de órgãos subsidiários: os fundos (exemplo: o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF), os programas (exemplo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD) e os comissariados (exemplo: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados).

¹²¹ ACNUR. **Breve histórico do ACNUR**. Disponível em: www.acnur.org Acesso em: 02 de julho de 2009.

¹²² Como, por exemplo, no Brasil, onde foi criado o Escritório Regional do ACNUR que está localizado em Brasília.

¹²³ Diferentemente das demais agências da ONU, o ACNUR mantém-se por meio de contribuições voluntárias de países doadores. Sendo assim, a agência precisa desenvolver grandes campanhas de captação de recursos. Os fundos indispensáveis para a sobrevivência de milhões de pessoas são buscados junto à comunidade internacional, ao setor privado e a doadores particulares em todo o mundo. ACNUR. **Breve histórico do ACNUR**. Disponível em: www.acnur.org Acesso em: 02 de julho de 2009.

¹²⁴ Estabelecido pela Resolução 565 (XIX) de 1955 do Conselho Econômico e Social.

¹²⁵ O Comitê tem como funções principais assessorar o Alto Comissariado no exercício de suas funções de acordo com o Estatuto da agência e revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do Alto Comissariado e dos programas propostos ou que já estão em execução. O ExCom adota “conclusões” – principalmente em temas de proteção apresentados pelo Alto Comissariado que, apesar de não serem vinculantes, auxiliam na interpretação da Convenção de 1951 – e “decisões” – revisão do uso de fundos e programas. ACNUR. **O Comitê Executivo (ExCom)**. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em 23 de junho de 2011.

questões relativas à assistência material e as principais funções desempenhadas pelo órgão são: providenciar proteção internacional para os refugiados e buscar soluções permanentes para essa problemática¹²⁶.

No trabalho de proteção internacional o ACNUR atua em duas linhas: a primeira busca promover a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação desses padrões em áreas como emprego, educação, moradia e liberdade de circulação; a segunda linha de proteção trabalha com garantias contra o retorno forçado para um Estado no qual o refugiado possa ter razões para temer uma perseguição¹²⁷.

Com relação à busca de soluções permanentes, o ACNUR atua com três estratégias: a primeira é a repatriação, que consiste na volta voluntária do refugiado para o seu país de origem e/ou residência habitual após o fim dos motivos que originaram a sua fuga¹²⁸; quando a repatriação não é uma solução possível o ACNUR trabalha com a segunda estratégia que é a integração local, ajudando na adaptação do refugiado à sociedade do Estado que concedeu o refúgio e o acolheu¹²⁹; outra estratégia utilizada pelo ACNUR é o reassentamento, que consiste na transferência do refugiado para um segundo Estado de acolhida quando no primeiro Estado ainda existam riscos para o refugiado ou problemas de adaptação.

Cumprе ressaltar que o ACNUR trabalha não somente no âmbito da proteção dos refugiados, mas também com a prevenção, atuando para eliminar as causas do êxodo dos refugiados, prevenindo a recorrência de situações que gerem novos fluxos migratórios. Nesse sentido, o ACNUR apoia as iniciativas nacionais e internacionais que visam melhorar as

¹²⁶ Em virtude da atuação em benefício dos refugiados, o ACNUR promove igualmente os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas: manutenção da paz e segurança internacionais; desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; e encorajamento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.

¹²⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 152.

¹²⁸ Atualmente a repatriação é vista como a solução ideal para a problemática dos refugiados porque é a única solução que não priva o indivíduo de sua origem. Importante destacar que o ACNUR trabalha apenas com a repatriação voluntária, ou seja, o indivíduo resguarda o seu direito de permanecer no Estado de acolhida e de não ser devolvido ao seu país de origem contra a sua vontade. Ademais, é preciso esclarecer para os refugiados que o seu retorno implica na cessação da condição de refugiado perdendo, conseqüentemente, a proteção internacional. O ACNUR apenas autorizará o retorno do refugiado para o seu país de origem após realizar estudos objetivos sobre a situação desse país e verificar que o refugiado não corre mais nenhum tipo de risco à sua vida e/ou liberdade; verificada a possibilidade de retorno, o ACNUR disponibiliza fundos para auxiliar na viagem de volta ao país de origem.

¹²⁹ No que diz respeito ao objetivo principal desse trabalho, que é a efetividade da proteção aos refugiados, cumpre destacar que é uma preocupação constante do ACNUR a efetivação dos direitos mínimos dos refugiados, uma vez que tem sido verificado por este órgão diversas violações aos direitos humanos desses indivíduos; para tanto, o ACNUR atua tanto na fase de reconhecimento do *status* de refugiado quanto na fase de integração dos refugiados na sociedade de acolhida.

condições nos países de origem, reforçando a segurança das pessoas que possam sentir-se compelidas a buscar segurança em outros lugares¹³⁰.

É também competência do ACNUR fiscalizar a aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 pelos países signatários, evitando interpretações restritivas ou aplicações inadequadas que causem prejuízos à proteção internacional¹³¹.

O ACNUR desenvolve seu trabalho juntamente com organizações não governamentais, através de acordos de parcerias¹³², e com outros órgãos da ONU que estão direta ou indiretamente envolvidos com a problemática dos refugiados como, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para Crianças (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente.

Entre as iniciativas atuais do ACNUR no que diz respeito à proteção internacional dos refugiados, faz-se necessário destacar a “*Convention Plus*” que é uma ferramenta que tem como objetivo adaptar a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 às novas necessidades e

¹³⁰ GILBERT, Geoff. **Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities: UNHCR and the New World Order**. International Journal of Refugee Law. Vol. 10; pp. 350-388. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 355.

¹³¹ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 14.

¹³² O ACNUR trabalha tanto com as questões legais e diplomáticas dos refugiados, quanto com as questões relativas à assistência material. Os custos que recaem sobre a ONU são apenas aqueles que dizem respeito às primeiras questões (legais e diplomáticas). Com relação à assistência material, o ACNUR deve buscar apoio através de contribuições voluntárias. Diante dessa situação e como forma de efetivar a proteção aos refugiados, é possível extrair, através da interpretação dos artigos 1º, 8º, 10º e 20 do Estatuto do ACNUR, a competência desse órgão para celebrar acordos com organizações não-governamentais; essa disposição estatutária representa uma delegação, feita pela ONU, da sua capacidade de celebrar tratados, aos órgãos que cria (nessa situação o órgão é o ACNUR): Art. 1º: “1. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembléia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, **prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.**” (grifos). Art. 8: “O Alto Comissariado assegurará a proteção de todos os refugiados que estiverem sob seu mandato das seguintes formas: a) **Promovendo a conclusão e ratificação de convenções internacionais para proteção dos refugiados, velando pela sua aplicação e propondo alterações aos mesmos;** b) **Promovendo, mediante acordos especiais com os governos, a execução de todas as medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas que requerem proteção;**(...) h) **Estabelecendo contato, da forma que julgar mais conveniente, com as organizações privadas que se ocupem de questões de refugiados (...).**” (grifos) Art. 10: “**O Alto Comissariado administrará quaisquer fundos, públicos ou privados, que receba para assistência aos refugiados, podendo distribuí-los a organismos privados – e, se apropriado, a organismos públicos - que considere mais aptos para administrar tal assistência.**” Art.20: “O escritório do Alto Comissariado será financiado pelo orçamento das Nações Unidas. Salvo decisão posterior em contrário, por parte da Assembléia Geral, nenhum encargo, para além das despesas administrativas referentes ao funcionamento do escritório do Alto Comissariado será imputado ao orçamento das Nações Unidas **e todas as outras despesas referentes à atividade do Alto Comissariado serão financiadas por meio de contribuições voluntárias.**” (grifos).

desafios enfrentados pelo Direito Internacional dos Refugiados como forma de garantir a efetividade da proteção¹³³.

Por fim, é importante destacar que o ACNUR atende não somente aos refugiados. Diante do caráter humanitário do trabalho realizado pelo ACNUR e do aumento do número de pessoas em situação de emergência que não se enquadravam no conceito de refugiado apresentado pela Convenção de 1951 ou pelo Protocolo de 1967 - e que por isso não recebiam nenhum tipo de proteção internacional -, o mandato original do ACNUR foi ampliado¹³⁴ e esse órgão passou também a atender pessoas que fogem de um conflito ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública (refugiados ao abrigo da Convenção Africana e da Declaração de Cartagena), pessoas deslocadas internamente, os apátridas, os refugiados ambientais¹³⁵ e os migrantes econômicos¹³⁶.

Ressalte-se que essa ampliação do mandato do ACNUR não torna tais pessoas refugiadas nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 não estando, portanto, os Estados signatários desses instrumentos internacionais vinculados à ampliação do mandato do ACNUR. Apenas o disposto nos tratados internacionais elaborados para a proteção dos refugiados é que vinculam os Estados deles signatários; já o Estatuto do ACNUR e as resoluções da Assembleia Geral da ONU apenas definem as responsabilidades e funções do próprio ACNUR.

Após o estudo do surgimento e desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados e da proteção internacional conferida a essas pessoas, resta ainda analisar, de forma mais pormenorizada, quem são os sujeitos dessa proteção, ou seja, quem pode ser considerado como refugiado.

Para melhor compreender o conceito de refugiado dentro da proposta deste trabalho – estudo da efetividade da proteção dos refugiados **no ordenamento jurídico brasileiro** – o próximo tópico (1.4) analisará os critérios que justificam a concessão do refúgio (cláusulas de

¹³³ De acordo com o ACNUR a “*Convention Plus*” consiste em um esforço internacional iniciado e coordenado pelo ACNUR com o objetivo de melhorar mundialmente a proteção aos refugiados e facilitar resoluções dos problemas dos refugiados por meio de acordos especiais multilaterais. A *Convention Plus* trabalha com três estratégias principais: o uso estratégico do reassentamento como uma ferramenta de proteção, o enfoque mais efetivo no auxílio ao desenvolvimento e a clarificação das responsabilidades dos Estados em caso de movimento irregular secundário. UNHCR/ACNUR. **Convention Plus**. Disponível em: www.unhcr.org Acesso em 23 de junho de 2011.

¹³⁴ A competência para expandir o mandato do ACNUR é da Assembleia Geral da ONU, através de resoluções; a expansão pode ser temporal (duração do mandato) e material (pessoas abrangidas).

¹³⁵ Mais de 02 milhões de pessoas afetadas por desastres naturais se beneficiaram de intervenções feitas pelo ACNUR em 2010. Cf. A CNUR. **Relatório Tendências Globais 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso: 20 de junho de 2011

¹³⁶ Ao analisar a aplicação do refúgio o próximo tópico (1.4) definirá cada um desses grupos de pessoas que, como será visto, embora recebam proteção do ACNUR, não se enquadram no conceito de refugiado da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

inclusão) e os elementos negativos que determinam a exclusão ou a cessação dessa condição, tendo como base o conceito de refúgio adotado pela Lei brasileira 9.474/97.

1.4 Sobre A Aplicação Do Refúgio: O Reconhecimento Do *Status De Refugiado*

Para implementar os instrumentos internacionais de proteção aos refugiados é fundamental que um Estado defina quem são os sujeitos de sua proteção.

O refúgio no Brasil é regulado pela Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil¹³⁷.

A Lei brasileira, além de internalizar os critérios estabelecidos pela Convenção de 1951 para a definição de refugiado (artigo 1º, parágrafo 1º “C”), amplia esse conceito com fundamento na Declaração de Cartagena de 1984 conjugando, dessa forma, a definição clássica e a definição ampliada de refugiado.

O estudo do conceito de refugiado perpassa pela análise de três tipos diferentes de cláusulas presentes na Lei 9/474/97: as cláusulas de inclusão (definem os critérios que uma pessoa deverá preencher para ser considerada refugiada); as cláusulas de cessação (condições em que um refugiado perde essa qualidade) e as cláusulas de exclusão (uma pessoa, mesmo satisfazendo os critérios da cláusula de inclusão, é excluída da aplicação da Convenção de 1951).

Antes de analisar essas cláusulas cumpre ressaltar que a determinação do *status* de refugiado é meramente declaratória, isto é, não tem como efeito atribuir a qualidade de refugiado, mas apenas constata formalmente essa qualidade já existente, uma vez que, “uma pessoa não se torna refugiado por que é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é um refugiado¹³⁸.”

Ademais, o processo de reconhecimento do *status* de refugiado deve estar fundamentado no princípio da não discriminação, ou seja, o reconhecimento ou a negativa da solicitação de reconhecimento do *status* de refugiado não pode se basear em critérios fundados em algum tipo de discriminação como a raça, religião ou país de origem do solicitante¹³⁹.

¹³⁷ A Lei 9/474/97 será objeto de um estudo mais aprofundado no Capítulo 2 deste trabalho.

¹³⁸ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 16.

¹³⁹ Cf. art. 3º da Convenção de 1951: “Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, religião ou país de origem.”

O estudo das cláusulas de inclusão, de cessação e de exclusão, presentes na Lei nacional 9.474/97, será de extrema relevância para a posterior análise da atuação do Brasil na proteção aos refugiados, pois permitirá verificar como o órgão brasileiro responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado – o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – vem interpretando tais cláusulas e se essa interpretação está de acordo com o com o objetivo fundamental do refúgio que é a proteção da pessoa humana vítima de perseguição.

1.4.1 As cláusulas de inclusão

O conceito de refugiado está intimamente ligado às cláusulas de inclusão, as quais definem os critérios necessários para que uma pessoa seja considerada refugiada.

Tais cláusulas estão previstas no artigo 1º da Lei 9.474/97:

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

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

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

III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país¹⁴⁰.

O inciso I do artigo 1º da Lei 9.474/97 apresenta quatro critérios que devem ser preenchidos para a elegibilidade jurídica de uma pessoa na condição de refugiado: a) fundado temor de perseguição; b) perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou por opiniões políticas; c) extraterritorialidade; d) não pode ou não quer regressar ao seu país de origem, em virtude dos referidos temores de perseguição.

O primeiro critério exigido para caracterizar uma pessoa como refugiada é o “fundado temor de perseguição¹⁴¹”. Esse critério apresenta um elemento subjetivo que é o “temor de

¹⁴⁰ O inciso III do artigo 1º da Lei 9.474 de 1997 adicionou a questão da violação de direitos humanos como caracterizadora da condição de refugiado. Como já mencionado, esse critério para o reconhecimento da condição de refugiado não está previsto na Convenção de 1951.

¹⁴¹ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional Dos Refugiados e o uso da terminologia “refugiado ambiental”**, p. 9. Disponível em: www.cedin.com.br, Acesso em 23 de junho de 2011:“(…)ou seja, o medo, a aversão, o receio, a insegurança de permanecer em seu país ou no local de sua residência habitual em decorrência de uma perseguição (…)”. Importante destacar que o elemento “temor de perseguição” surgiu posteriormente na definição de refúgio, quando da introdução do sistema individual de verificação da condição de refugiado; antes era utilizado o sistema de verificação coletiva (*prima facie*), no qual não era necessário demonstrar o temor de perseguição, pois o simples fato de pertencer a um grupo entendido como perseguido

perseguição”, uma vez que o temor se apresenta como um estado de espírito da pessoa que solicita o reconhecimento do *status* de refugiado e varia de indivíduo para indivíduo¹⁴²; e um elemento objetivo, pois o temor deverá ser “fundado”, ou seja, baseado em uma situação objetiva¹⁴³.

A avaliação do elemento subjetivo é realizada com base nas declarações prestadas pelo interessado; já a avaliação do elemento objetivo ocorre através da verificação da credibilidade das declarações prestadas pelo requerente quando comparada com a situação objetiva do seu país de origem¹⁴⁴.

Para determinar nos casos concretos a existência do “fundado temor de perseguição” será necessário, portanto, levar em consideração tanto o elemento subjetivo, quanto o elemento objetivo.

Ademais, é importante destacar que a expressão “fundado temor de perseguição” refere-se tanto aos casos em que a pessoa já sofreu ou está sofrendo perseguição, quanto aos que se deseja evitar uma situação futura em que poderia correr o risco de ser perseguida¹⁴⁵.

O segundo critério para o reconhecimento de uma pessoa como refugiada é a

bastava para que o indivíduo passasse a gozar da condição de refugiado. JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 47.

¹⁴² O temor subjetivo deve ser presumido, no sentido de que o simples fato de solicitar o refúgio já caracterizaria, *a priori*, o temor se perseguição.

¹⁴³ Isso implica dizer que não é só o estado de espírito da pessoa interessada que determina o estatuto de refugiado, mas também que esse estado de espírito esteja baseado em uma situação objetiva. Nesse sentido, José H. Fishel de Andrade afirma que o “temor de perseguição” indica o estado mental do solicitante de refúgio mostrando o terror da perseguição e a sua ansiedade ou apreensão diante da probabilidade de ser perseguido. O estado de espírito é um requisito subjetivo estabelecido como o critério para reconhecimento da condição de refugiado, e o termo “bem fundado” foi adicionado para tornar a medida mais objetiva: o temor é subjetivo, a prova requerida não é. FISCHER DE ANDRADE, José H. On the Development of the Concept of ‘Persecution’ in International Refugee Law. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. v.1, n.1, p. 114-136. Belo Horizonte: CEDIN, 2006, p. 123.

¹⁴⁴ James Hathaway faz uma crítica ao critério “fundado temor de perseguição” alegando que o termo é fundamentalmente subjetivo e a sua aplicação exige uma avaliação por parte do Estado de acolhida, o que acaba influenciando o processo de determinação do *status* de refugiado de acordo com o relacionamento do Estado de acolhida com o Estado de origem do refugiado, bem com de acordo com os interesses políticos e econômicos do Estado de acolhida. Os Governos, assim, comumente reconhecem “a existência de perseguição” somente nos casos em que as suas próprias políticas ou os seus interesses políticos e econômicos não são prejudicados por esse reconhecimento. Cf. HATHAWAY, James C. **A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law**. Harvard International Law Journal, vol. 31, no. 1 (Winter, 1990), pp. 129-147 (1990) by the President and Fellows of Harvard College and the Harvard International Law Journal. www.law.harvard.edu/studorgs/ilj, p.146.

¹⁴⁵ Nesse sentido Nehemiah Robinson afirma que a Convenção de 1951 não fala de perseguição real a qual uma pessoa foi submetida, mas apenas de “medo de ser perseguido”. Por outro lado, a Convenção não fala simplesmente de “medo”, mas de “fundado temor”. Essa expressão significa que uma pessoa ou foi realmente vítima de perseguição ou pode mostrar boas razões que fundamentem o temor de perseguição. ROBINSON, Nehemiah. **Convention Relating to the Status of Refugees: its History, Contents and Interpretation**. Institute of Jewish Affairs: New York, 1953, p. 40/41

perseguição em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opiniões políticas.

A perseguição é considerada o elemento central da definição de refúgio e, conseqüentemente, do reconhecimento do *status* de refugiado¹⁴⁶. Todavia, as normas que integram o Direito Internacional dos Refugiados não definem de forma criteriosa o que pode ser entendido como perseguição.

Para melhor compreender o conceito de perseguição, faz-se necessário analisar o alcance do termo “perseguição” e o agente de perseguição, uma vez que a existência da perseguição depende uma ação pró ativa e interessada em perseguir¹⁴⁷.

Segundo a determinação do ACNUR, constante no Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado, a perseguição deve ser entendida como qualquer ameaça à vida ou à liberdade dos indivíduos¹⁴⁸.

No entanto, na doutrina, alguns autores apresentam definições mais amplas para o termo “perseguição”.

Para Goodwin-Gill¹⁴⁹, por exemplo, “perseguição” significa toda e qualquer severa violação de direitos humanos, pois, para esse autor, além de uma ameaça ou eventual violação à liberdade e à vida dos indivíduos dentro de um Estado ou região, deve ser também considerado como perseguição os casos de tortura e de tratamento ou punição cruel ou degradante a seres humanos.

Hathaway¹⁵⁰ apresenta uma definição ainda mais abrangente ao determinar que sempre que existir uma violação ou uma ameaça de violação aos direitos humanos considerados inderrogáveis pela sociedade internacional, tais como o direito à liberdade de crença, à integridade física e psíquica e à saúde, por exemplo, ou seja, aqueles direitos protegidos pela Declaração pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e pelos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, estará presente a “perseguição”¹⁵¹.

¹⁴⁶ A perseguição, dentro do contexto do Direito Internacional dos Refugiados, deve ser entendida como a causa essencial e imediata do deslocamento dos refugiados. PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional Dos Refugiados e o uso da terminologia “refugiado ambiental”**, p. 6. Disponível em: www.cedin.com.br Acesso em: 23 de junho de 2011.

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 20

¹⁴⁹ GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 1996) p. 66-67.

¹⁵⁰ HATHAWAY, James. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.103/105.

¹⁵¹ Nessa mesma linha é o posicionamento de Fischel, segundo o qual o conceito de perseguição deve ser analisado à luz dos instrumentos internacionais de direitos humanos; segundo o autor, deve-se reconhecer um

Com relação ao agente de perseguição é possível afirmar que, na maioria das vezes, ele está representado pelo próprio Estado, através das suas autoridades. Todavia, também podem ser considerados como agentes de perseguição atores não estatais (como, por exemplo, grupos guerrilheiros, paramilitares, milícias, grupos étnicos rivais ou a própria população ou até mesmo parentes) quando agem contra um determinado grupo e tais ações são conhecidas e toleradas pelas autoridades estatais ou quando estas se recusam ou são incapazes de oferecer proteção eficaz¹⁵².

Para o conceito de refúgio tem-se ainda que a perseguição deve ser realizada em razão da raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social. Esses são considerados os motivos clássicos para o reconhecimento do status de refugiado; a Lei 9.474/97 foi além desses motivos para garantir proteção também àqueles que sofrem devido à grave e generalizada violações de direitos humanos (art. 1º, inciso III da Lei 9.474/97).

Segundo José H. Fischel de Andrade, o conceito de raça é amplo, incluindo não apenas aqueles de genealogia comum, mas também aqueles que apresentam um histórico, uma nacionalidade, uma língua ou uma cultura em comum¹⁵³.

padrão internacional de direitos humanos que, caso sejam violados, caracterizará uma perseguição. FISCHEL DE ANDRADE, José H. On the Development of the Concept of 'Persecution' in International Refugee Law. *In*: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. v.1, n.1, p. 114-136. Belo Horizonte: CEDIN, 2006, p.124.

¹⁵² Neste sentido Guy GOODWIN-GILL esclarece que os governos podem ser incapazes de suprimir tais atividades, eles podem não estar dispostos ou relutantes em fazê-lo, ou podem mesmo ser conivente com os responsáveis por tais atos. Em tais casos, nos quais a proteção do Estado é inexistente, a perseguição nos termos da Convenção também resta caracterizada, pois o conceito de perseguição não está limitado às ações dos governos ou dos seus agentes. GOODWIN-GILL, G. S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 1996, p.70-74. Para Luciana Diniz Durães Pereira o entendimento de que somente o Estado e seus respectivos servidores é que podem ser categorizados como agentes da perseguição é descabido, podendo, inclusive, ensejar àqueles Estados que assim interpretam a Convenção de 1951 e de que dela são signatários, sua responsabilidade internacional: "Além disso, e apesar da interpretação restrita da figura do agente persecutório ainda ser adotada por diversos Estados, tal entendimento vai contra os artigos 31, 32 e 33 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Estes claramente dispõem que, no tocante ao modo de interpretação dos tratados, é válido, para a busca do sentido exato de um termo utilizado em seu texto, recorrer ao conteúdo de seu preâmbulo. No caso específico da CRER de 1951, seu preâmbulo é o mais amplo possível, pugnando por uma interpretação humanista e expansiva da proteção aos refugiados. Assim, o entendimento de que somente o Estado e seus respectivos servidores é que podem ser categorizados como agentes da perseguição é descabido, podendo, inclusive, ensejar àqueles Estados que assim interpretam a CRER e de que dela são signatários, sua responsabilidade internacional." PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional Dos Refugiados e o uso da terminologia "refugiado ambiental"**, p. 8. Disponível em: www.cedin.com.br Acesso em 23 de junho de 2011.

¹⁵³ FISCHEL DE ANDRADE, José H. On the Development of the Concept of 'Persecution' in International Refugee Law. *In*: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. v.1, n.1, p. 114-136. Belo Horizonte: CEDIN, 2006, p. 129. No mesmo sentido, o Manual do ACNUR de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiados determina que a raça deve ser entendida no seu sentido mais amplo, incluindo todos os tipos de grupos étnicos que, segundo o senso comum, são considerados como "raças" ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 28.

A discriminação por motivos de raça é uma prática ainda fortemente presente na humanidade e serve como justificativa para perseguições e conflitos internos. Dessa forma, o reconhecimento do *status* de refugiado em razão da raça apresenta-se como um instrumento necessário para garantir proteção a esses indivíduos.

Como regra, o simples fato de pertencer a um grupo racial não é suficiente para ser reconhecido como refugiado. A discriminação por motivos de raça equivale a uma perseguição quando, em virtude da discriminação racial, a dignidade da pessoa humana é afetada de tal modo que se torna incompatível com os mais elementares e inalienáveis direitos humanos, ou quando se ignora que as barreiras raciais acarretam graves consequências¹⁵⁴.

A perseguição por motivo de religião pode assumir formas variadas com, por exemplo, a proibição de fazer parte de uma comunidade religiosa, de praticar o culto em privado ou em público, de receber educação religiosa ou a discriminação de pessoas em virtude da prática da sua religião ou por pertencerem a uma determinada comunidade religiosa¹⁵⁵.

A prática da intolerância religiosa é verificada nos dias de hoje em Estados que perseguem aqueles que não compartilham a crença majoritária. A proteção garantida por meio do refúgio é de extrema importância, sobretudo quando se verifica que atualmente o maior número de refugiados no mundo é o de afegãos, tendo em vista a perseguição religiosa ocorrida durante o regime talebã¹⁵⁶.

¹⁵⁴ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 28. Nesse sentido, Noberto Bobbio afirma: “Que existam diferenças de raças entre diferentes grupos humanos é um mero juízo de fato que não implica ainda em qualquer discriminação; que essas diferenças sejam vistas como reveladoras da superioridade de uma raça sobre a outra já é um juízo de valor do qual, contudo não deriva necessariamente discriminação (...); a discriminação racial (o racismo) nasce apenas em um terceiro momento, isto é, quando se sustenta que a raça superior tem o direito, exatamente porque superior, de oprimir ou, no limite, de aniquilar a raça inferior” BOBBIO, Noberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 494. Como exemplo do reconhecimento do *status* de refugiados em função da raça, tem-se no Brasil o caso dos refugiados vindos de Ruanda.

¹⁵⁵ Tais atos configuram violações ao direito de liberdade religiosa (previsto no Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no artigo 18 (1) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966) que inclui o direito de mudar de religião, de manifestação em público ou em privado, de ensino, de prática, de culto e de cumprimento dos ritos englobando, ainda, a possibilidade de não se ter uma religião.

¹⁵⁶ Conforme dados do Relatório do ACNUR Tendências Globais 2010, refugiados afegãos e iraquianos são quase a metade de todos os refugiados sob responsabilidade do ACNUR, sendo que 30% dos refugiados no mundo vêm do Afeganistão, e estão localizados em 75 países diferentes. ACNUR. **Relatório Tendências Globais 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso: 20 de junho de 2011. No Brasil há refugiados afegãos, iranianos e nigerianos que foram reconhecidos em razão de perseguição religiosa. Dados do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) – Brasília/Distrito Federal.

O termo “nacionalidade” vai além da ideia de vínculo jurídico e político que une o indivíduo a um Estado (nacionalidade no sentido de cidadania), pois a nacionalidade pode designar também pessoas que pertencem a um mesmo grupo lingüístico ou étnico¹⁵⁷.

Atualmente os problemas existentes com relação à perseguição em razão da nacionalidade ocorrem em Estados multiétnicos (em especial na África) que adotam atos e medidas adversas contra uma minoria nacional, levando à fuga desses indivíduos na busca de um refúgio seguro em um outro Estado¹⁵⁸.

Outro motivo para a concessão do refúgio é a perseguição em razão do “pertencimento a um determinado grupo social”¹⁵⁹. O pertencimento a um grupo social decorre da identificação do indivíduo (seja pela mesma origem, modo de vida ou estatuto social) como parte de um grupo da sociedade¹⁶⁰.

Via de regra, o simples fato de pertencer a um certo grupo social não é suficiente para substanciar o pedido de reconhecimento como refugiado; todavia, podem existir circunstâncias especiais em que o simples fato de ser membro desse grupo seja motivo suficiente para reechar a perseguição¹⁶¹.

A definição de grupo social é, propositalmente, imprecisa, pois tem como objetivo garantir proteção a um refugiado cuja situação fática não se subsuma aos demais critérios. Nesse sentido, Liliana Jubilut¹⁶²:

¹⁵⁷ Segundo Guy GOODWIN-GILL, a nacionalidade do artigo 1 (2) da Convenção de 1951 é geralmente interpretada de forma ampla para incluir as origens e os membros de determinadas comunidades étnicas, religiosas, culturais e lingüísticas. GOODWIN-GILL, G. S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 1996, p.43-49.

¹⁵⁸ São exemplos de refugiados reconhecidos no Brasil como tais em razão da nacionalidade: os curdos que sofriam perseguições no Iraque e refugiados da ex-Iugoslávia. Dados: CONARE. Comitê Nacional de Refugiados – Brasília/Distrito Federal.

¹⁵⁹ A Convenção de 1951 não está sozinha ao reconhecer o pertencimento a um grupo social como fator de discriminação que pode levar a tratamentos arbitrários e repressivos. Nesse mesmo sentido o artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 impede a discriminação em razão da “*origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição*”; esta proibição aparece também nos artigos 2º e 26º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966.

¹⁶⁰ Para ser considerado membro de um grupo social não é preciso haver uma associação voluntária através de um acordo com os outros membros do grupo ou que este grupo seja coeso e homogêneo. A associação existe em virtude de uma característica comum partilhadas pelos membros do grupo, seja essa associação voluntária ou não. Esse conceito inclui, por exemplo, pessoas que são perseguidas devido à sua associação familiar (involuntário), pelo gênero ou orientação sexual (involuntário e não é um grupo coeso) e também aqueles que podem não querer ser associado ao grupo especial, mas que o são por causa da percepção dos outros na sociedade. FISCHER DE ANDRADE, José H. On the Development of the Concept of ‘Persecution’ in International Refugee Law. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. v.1, n.1, p. 114-136. Belo Horizonte: CEDIN, 2006. P. 131/132.

¹⁶¹ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 19.

¹⁶² JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 132.

(...) percebeu-se que nenhuma definição taxativa, de quem é, ou não, refugiado abarcaria todos os indivíduos, em todas as épocas, que necessitassem dessa proteção, mas, ao mesmo tempo, verificou-se a impossibilidade de uma positivação internacional que objetivasse a aplicação homogênea do instituto, sendo, portanto, necessário o estabelecimento de critérios. Desse modo, na tentativa de combinar as duas necessidades aparentemente opostas incluiu-se, entre os motivos clássicos, um critério sem definição precisa, que por sua essência pudesse ser flexibilizado quando houvesse a necessidade de proteger indivíduos de fato e cuja situação fática não se subsumisse aos demais critérios. Criou-se, assim, a filiação a certo grupo social como motivo residual, maleável e, conseqüentemente, garantido da justiça efetiva aos refugiados.

São exemplos atuais de grupos sociais que podem vir a sofrer perseguições em razão desse pertencimento: as mulheres, os homossexuais, os jornalistas, sindicalistas, ativistas de direitos humanos, portadores de necessidades especiais¹⁶³.

O último motivo clássico para o reconhecimento do *status* de refugiado é a “opinião política”. O direito à liberdade de opinião política está assegurado, internacionalmente, através do direito à liberdade de pensamento, de opinião e de associação¹⁶⁴.

O simples fato de ter opiniões políticas contrárias aos métodos e políticas governamentais não justifica a solicitação de refúgio. Faz-se necessário demonstrar que existe um receio de perseguição em razão dessas opiniões.

O temor pode ocorrer por causa da opinião que o requerente expressou ou quando, embora não tenha expressado a sua opinião, as ações do requerente podem ser percebidas como ameaças políticas¹⁶⁵, ou ainda quando a pessoa se vê impedida de expressar verdadeiramente as suas opiniões políticas por causa da ameaça de um dano grave.

Além dos motivos clássicos para o reconhecimento do *status* de refugiado, a Lei brasileira 9.474/97, adotando o critério apresentado na Declaração de Cartagena, ampliou o conceito de refúgio da Convenção de 1951 para reconhecer também como refugiado toda

¹⁶³ Importante notar que muitas vezes o temor de ser perseguido em razão do pertencimento a um grupo está fortemente vinculado com os outros motivos de perseguição como a raça, a religião, a nacionalidade ou a opinião política.

¹⁶⁴ Tais direitos estão previstos tanto na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (art. 19 “Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber, transmitir informações e ideias, por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”; art. 20 (1) “Todo homem tem direito a liberdade de reunião e associação pacíficas” (2) “ninguém pode ser obrigado a fazer uma associação”.) quanto no Pacto de Direitos Cívicos e Políticos de 1966 (Art. 18 (1) “Toda pessoa terá direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião”; art. 19 (1) “Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões”; art. 21 “O direito de reunião pacífica será reconhecido”; art. 22 (1) “Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de constituir sindicatos e de a ele filiar-se para proteção dos seus interesses.”).

¹⁶⁵ Assim, por exemplo, uma pessoa que está envolvida com um trabalho de justiça social em um Estado repressivo e enfrenta prisão e maus tratos por parte das autoridades, como conseqüência, pode ser capaz de estabelecer uma reclamação ao abrigo de opinião política, sob o fundamento de que suas ações são percebidas como uma ameaça ao Estado. FISCHER DE ANDRADE, José H. On the Development of the Concept of ‘Persecution’ in International Refugee Law. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. v.1, n.1, p. 114-136. Belo Horizonte: CEDIN, 2006. P. 133.

pessoa que, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A jurisprudência do Comitê Nacional para os Refugiados (órgão brasileiro responsável pela análise das solicitações de refúgio) aponta três condições que devem ser especialmente consideradas para a materialização da “grave e generalizada violação de direitos humanos”: a dificuldade de se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo Direito Internacional Público, em um território específico; a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável; e o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos¹⁶⁶.

Faz-se necessário destacar que a discriminação que implica em diferenças de tratamentos dos vários grupos é algo que costuma acontecer em muitas sociedades. As pessoas que sofrem discriminação não são, necessariamente, vítimas de perseguição. Apenas será possível falar em perseguição que justifique o reconhecimento do *status* de refugiado quando tais medidas discriminatórias apresentarem conseqüências gravemente prejudiciais para a pessoa ou, embora não se apresentando como grave, provoque apreensão e insegurança quanto à sua existência futura¹⁶⁷.

O terceiro critério apresentado para o reconhecimento do *status* de refugiado é a “extraterritorialidade” (“que devido a fundados temores de perseguição **encontre-se fora de seu país de nacionalidade**”), ou seja, para ser reconhecido como refugiado o solicitante deve estar fora do seu país de origem. Tal elemento encontra o seu fundamento na regra tradicional de Direito Internacional, consagrada na Carta da ONU, de não intervenção¹⁶⁸.

¹⁶⁶ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, MJ. 2010, p. 89.

¹⁶⁷ Segundo Fischel, para determinar se o tratamento é discriminatório ou persecutório, é preciso considerar o seu efeito sobre o indivíduo; deverá ser considerado como perseguição quando as conseqüências do tratamento são de "natureza substancialmente prejudiciais", levando em consideração a violação de normas de Direitos Humanos e a duração do dano sofrido. Assim, por exemplo, o assédio em algumas circunstâncias pode constituir perseguição se suficientemente grave e se ele ocorreu durante um período tão longo de tempo que pode-se dizer que a integridade física ou moral do requerente está ameaçada. FISCHEL DE ANDRADE, José H. On the Development of the Concept of ‘Persecution’ in International Refugee Law. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. v.1, n.1, p. 114-136. Belo Horizonte: CEDIN, 2006. P. 135.

¹⁶⁸ Artigo 2 (7) da Carta das Nações Unidas: “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação de medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”.

Dessa forma, a proteção internacional não pode ser efetivada enquanto o indivíduo se encontrar dentro da jurisdição territorial do seu país de origem, porque à sua soberania está submetido.

O último critério para o reconhecimento do *status* de refugiado determina que a pessoa, em virtude dos fundados temores de perseguição, “não possa ou não queira acolher-se à proteção do seu país de origem”.

A expressão “não pode acolher-se à proteção do Estado de origem” infere em um conjunto de circunstâncias alheias à vontade do solicitante que o impedem de retornar ao seu país de origem como, por exemplo, um estado de guerra, uma guerra civil, outros distúrbios graves ou ainda quando o próprio Estado nega a proteção ou é omissivo com a perseguição realizada por grupos não estatais.

O “não querer acolher-se à proteção do Estado” é determinado pela vontade do sujeito, ou seja, aplica-se para situações em que, embora o Estado afirme que irá garantir a proteção no caso do retorno, o solicitante de refúgio não deseja essa proteção por existir um fundado temor de perseguição. Caso a proteção do país de nacionalidade possa ser efetiva e não existindo razões, motivadas por receio fundado, de recusar essa proteção, o solicitante não deverá ser reconhecido como refugiado, pois não necessita da proteção internacional¹⁶⁹.

O parágrafo II (artigo 1º da Lei 9.474/97) apresenta a situação dos refugiados apátridas. O apátrida é definido pela Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954 como “aquele que não é considerado como cidadão por nenhum Estado na aplicação de suas leis¹⁷⁰”.

Todavia, nem todo apátrida é também um refugiado. Para ser protegido por meio do refúgio o apátrida deverá preencher também todos os critérios acima apresentados para o reconhecimento do *status* de refugiado, ou seja, deverá estar fora do país onde antes teve a sua residência habitual (e não do país de nacionalidade, pois o apátrida não possui uma nacionalidade) e não poder ou não querer regressar em virtude de um fundado temor de

¹⁶⁹ A palavra “queira” foi colocada na Convenção de 1951 levando em consideração a situação dos judeus: em função das atrocidades cometidas contra eles na Segunda Guerra Mundial entendeu-se que mesmo que pudessem voltar para os seus Estados muitos não gostariam de fazê-lo, o que seria compreensível e que a comunidade internacional deveria respeitar tal desejo e não forçá-los a regressar para um local que poderia ser uma recordação constante dos horrores que sofreram. Nesse sentido JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 84.

¹⁷⁰ Cf. art. 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, 1954. Tal instrumento foi reforçado, em 1961, pela Convenção sobre a Redução das Pessoas Apátridas. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em: 23 de junho de 2011.

perseguição por causa da sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social.

O objetivo do presente tópico é apresentar quem é o refugiado. Para tanto, foram estudados acima todos os requisitos apresentados pela Lei 9.474/97 (estabelecida de acordo com o conceito de refúgio adotado pela Convenção de 1951 e pelo respectivo Protocolo de 1967 e pela Declaração de Cartagena de 1984), que uma pessoa deverá preencher para ver reconhecido o seu *status* de refugiado.

Faz-se necessário, ainda, como forma de deixar mais claro o conceito de refugiado, destacar que este não se confunde com outros migrantes como os deslocados internos, os migrantes econômicos e os deslocados ambientais¹⁷¹, pois falta a esses migrantes alguns dos elementos essenciais estabelecidos para a caracterização do refugiado, nos termos da Convenção de 1951¹⁷².

¹⁷¹ Para o presente artigo será utilizado o termo ‘deslocado ambiental’, embora muitos autores prefiram a terminologia ‘refugiado ambiental’. A opção de utilizar o termo ‘deslocado ambiental’ é para evitar confusões com a aplicação do instituto do refúgio, pois cumpre ressaltar que os deslocados ambientais não se enquadram no conceito de refugiado apresentado pela Convenção de 1951. Nesse sentido, Liliana Jubilut e Silvia Menicucci: “Do ponto de vista do Direito Internacional, a expressão *refugiados ambientais* não é correta, pois a definição dada pelo Direito Internacional à palavra *refugiado* abrange critérios específicos que fazem que uma pessoa possa receber a proteção do refúgio. A Convenção de 1951 não foi redigida para abranger as pessoas deslocadas por razões ambientais, e isso não é possível ainda que se interprete o instrumento atualizando-o ao contexto atual.” JUBILUT, Liliana Lyra; MENICUCCI APOLINÁRIO, Silvia. **A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração**. Revista Direito GV n. 11. P. 275-294., jan-jun 2010, p. 288.

¹⁷² O Direito Internacional, todavia, ainda não regulamentou de forma específica os novos casos de migração que demandam proteção internacional. Essa ausência de normas faz com que se busque enquadrar os diversos tipos de migração no Direito Internacional dos Refugiados, como forma de cobri-las com algum tipo de proteção. Esse enquadramento, no entanto, gera uma série de problemas, pois acaba impedindo que novas formas de proteção sejam desenvolvidas, ao mesmo tempo em que enfraquece o instituto do refúgio, minimizando a efetividade das normas existentes; ademais, diante do atual cenário restritivo às migrações este enquadramento poderá minimizar as garantias aos próprios refugiados, colocando em risco a proteção já existente. Nesse sentido é importante destacar a posição de Roberto Marinucci e Rosita Milesi: “Ao nosso ver, pode-se falar em aproximação, mas não em plena identificação entre a condição do migrante econômico e aquela do refugiado. É importante salvaguardar o específico de cada condição, sobretudo em vista da busca de soluções apropriadas e douradoras. Por outro lado, seria extremamente perigoso contrapor ou, simplesmente, isolar a proteção internacional dos refugiados e refugiadas do compromisso pelos direitos dos migrantes, sob pena de criar uma casta de privilegiados no meio de milhões de migrantes explorados e vitimizados. Na realidade, a preservação dos instrumentos internacionais de proteção em matéria de refugiados representa a contundente afirmação do direito universal à vida e à segurança que todos os seres humanos têm.” CSEM/IMDH. MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm> Acesso em: 26 de maio de 2011. Para J. Hathaway todos devem ser considerados como refugiados, embora apenas aqueles que se enquadrem no conceito da Convenção de 1951 recebam proteção internacional. Isso ocorre porque, quando da elaboração da Convenção de 1951, foi necessário levar em consideração a capacidade de a comunidade internacional proteger essas pessoas e a comunidade internacional não estaria disposta a dispendere recursos suficientes para abarcar a todos (HATHAWAY, James C. **The law of Refugee Status**. Toronto: Butterworths, 1991, p. 29-33). Por outro lado, para Andrew Schacknove não há distinção entre pessoas que possuem fundado temor de perseguição, migrantes econômico e os deslocados ambientais, pois todos são refugiados e devem receber proteção internacional (SCHACKNOVE, Andrew E. **Who is a refugee?** Ethics, 95, P.274-284, 1985).

Todavia, é importante ressaltar desde já que a identificação de quem realmente necessita da proteção do refúgio representa atualmente um dos maiores desafios da proteção dos refugiados, tendo em vista que neste século XXI a migração caracteriza-se pela presença de fluxos migratórios mistos, isto é, a presença de pessoas necessitadas da proteção internacional do refúgio dentro de correntes ou movimentos migratório maiores de pessoas, cujos motivos principais para abandonar seus países estão ligados à pobreza, exclusão social, falta de emprego, à busca de melhores perspectivas de vida ou questões ambientais¹⁷³.

A dificuldade de reconhecimento decorre do fato de que os solicitantes de refúgio e refugiados compõem apenas uma parte desse movimento misto e, na maior parte das vezes, esses indivíduos fogem de um país ou de um continente para o outro nas mesmas condições que as pessoas que o fazem por razões diferentes e que não estão relacionadas com a proteção internacional dos refugiados¹⁷⁴ - muitas vezes são originários dos mesmos países, utilizam as mesmas rotas e meios de transporte e recorrem à rede de tráfico de pessoas.

Os deslocados internos são pessoas ou grupos de populações que, em razão de conflitos armados, situações de violência generalizada, desastres ambientais ou graves violações de direitos humanos, se vêem obrigadas a fugir e abandonar as suas casas ou os seus locais de residência habitual; mas que, diferente dos refugiados, não cruzam as fronteiras internacionalmente reconhecidas de um Estado (critério da extraterritorialidade)¹⁷⁵. Pelo fato de não terem cruzado as fronteiras internacionais e continuarem sob a proteção de seus Estados de origem ou residência habitual, os deslocados internos não podem ser considerados como refugiados nos termos da Convenção de 1951¹⁷⁶.

¹⁷³ MURILLO, Juan Carlos. A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratório mistos. *In*: ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n. 3, p. 25-31. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008, p. 27. Para tentar solucionar essa problemática, objetivando melhorar a proteção e assistência das pessoas em situação de migrações mistas, o ACNUR publicou, em janeiro de 2007, o “Plano de 10 Pontos para a Proteção ao Refugiado e Migrações Mistas.” Disponível em: ACNUR. www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf.

¹⁷⁴ LEÃO. Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.) **60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p.85.

¹⁷⁵ Foi aprovado, em 1998, por meio da Resolução E/CN4./1998/53, o Guia de Princípios sobre Deslocamento Interno. O guia possui cerca de trinta princípios orientadores da proteção aos indivíduos e às populações internamente deslocadas dentro de um país ou região, servindo como parâmetro fundamental para a ação do ACNUR. OCHA. Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos. Disponível em:** <www.2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPPortuguese.pdf> Acesso em: 13 de junho de 2011.>

¹⁷⁶ Atualmente não existe nenhum tratado internacional ou agência específica para cuidar da proteção dos deslocados internos. A proteção dá-se através de uma atuação conjunta (*cluster approach*) das agências que atuam em diversas áreas (como o UNICEF e a Organização Mundial da Saúde) e também pelo ACNUR, a quem foi atribuída a responsabilidade de proteção em relação aos deslocados internos. De acordo com o Relatório Tendências Globais 2010, do total de mais de 25,2 milhões de pessoas deslocadas no mundo e que recebiam proteção ou assistência do ACNUR no final de 2010, 14,7 milhões (mais da metade) eram deslocados internos (e

Já no caso dos migrantes econômicos e dos deslocados ambientais não está presente o elemento “perseguição” para caracterizá-los como refugiados.

Os migrantes econômicos são pessoas que saem dos seus países de origem em busca de melhores condições de vida (social e material) para si mesmo e para suas famílias¹⁷⁷. Via de regra, a migração econômica é voluntária, diferente do refúgio que se apresenta como uma forma de migração forçada.

Os refugiados necessitam da proteção internacional, pois perderam ou não podem se valer da proteção do Estado do qual são nacionais; por outro lado, os migrantes econômicos continuam contando com a proteção dos seus Estados de origem, sendo a proteção internacional apenas complementar.

Os migrantes econômicos poderão ser reconhecidos como refugiados quando também possuam um fundado temor de perseguição por um dos motivos estabelecidos na Convenção de 1951. Isso pode ocorrer quando, por exemplo, as medidas econômicas estabelecidas por um Estado comprometam a sobrevivência econômica de um segmento particular da população com o claro objetivo de prejudicá-los em razão da sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social¹⁷⁸.

Nesse sentido, John K Bingham¹⁷⁹ alerta para o fato de que:

É preciso ter muito cuidado ao aceitar facilmente a caracterização de indivíduos, grupos, ou ainda grandes movimentos como “migrantes econômicos”. Com frequência, pessoas que foram forçadas a se deslocar – por perseguição, conflitos, necessidades econômicas ou ambientais – forma e continuam sendo consideradas meros “migrantes econômicos” e, dessa forma, não recebem direitos específicos e respostas adequadas à condição de migrantes forçados.

10,55 milhões de refugiados). **Relatório Tendências Globais 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso: 20 de junho de 2011.

¹⁷⁷ O trabalhador migrante está protegido no âmbito internacional pela Convenção da ONU sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990. Essa Convenção objetiva resguardar os direitos humanos dos migrantes, em especial daqueles que trabalham e exercem ofícios no país de imigração, independentemente de sua situação legal

¹⁷⁸ AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. *In*: ARAÚJO, Nadia de; Guilherme Assis de. (Coord.) **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P.211-231 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 218: “Por detrás de medidas econômicas que afetam uma pessoa em seu modo de vida, pode haver outras intenções, raciais, religiosas ou políticas, dirigidas a um grupo em particular. Sendo assim, quando as medidas econômicas são aplicadas em determinado grupo étnico, religioso ou político, pode-se considerar como um ato de perseguição.” Nesse sentido, G. Goodwin-Gil afirma que medidas menos ostensivas podem ser suficientes, tais como a imposição de uma séria desvantagem econômica, a negação do acesso ao emprego, às profissões, ou à educação, ou outras restrições sobre a liberdade tradicionalmente garantida em uma sociedade democrática. Normalmente tais eventos são considerados violações maciças de direitos humanos ou episódios de violência generalizada, ambos motivos ampliados de reconhecimento do status de refugiado nos sistemas regionais africano e americano de proteção dos direitos humanos. GOODWIN-GILL, G. S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 1996, p.66-70

¹⁷⁹ BINGHAM, John K. Priorizando necessidades: uma abordagem baseada em direitos para as migrações mistas. ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.5, n. 5, p. 41-60. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010, p. 43.

Os deslocados ambientais, segundo definição estabelecida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), são pessoas que se vêm obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente viviam, devido ao visível declínio do ambiente, perturbando a sua existência e ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entrasse em perigo¹⁸⁰.

Nesses casos também não é possível considerá-los refugiados, pois não se encontra presente o elemento da perseguição que é considerado pela Convenção de 1951 um elemento essencial para o reconhecimento do *status* de refugiado. Ademais, ao contrário das pessoas que sofrem perseguições, os deslocados ambientais, via de regra, podem continuar recebendo ajuda, ainda que limitada, do seu próprio governo.

Dessa forma, alguns autores como, por exemplo, Luciana Diniz Durães Pereira¹⁸¹, propõem que seja realizado um acordo entre os Estados signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 no sentido de ampliar a atual definição universal de refúgio para incluir também aqueles que necessitam de proteção em virtude de causas outras ainda não previstas na Convenção de 1951 (deslocados internos, migrantes econômicos e deslocados ambientais).

Essa adaptação da Convenção de 1951 às novas e contemporâneas demandas do Direito Internacional dos Refugiados seria a solução ideal para garantir uma proteção internacional a esses indivíduos; todavia, não parece uma solução viável diante da atual conjuntura política e econômica mundial que vem aumentando cada vez mais as barreiras para a acolhida dos migrantes. Diante deste quadro é possível afirmar que esta solução não encontraria efetividade e obrigatoriedade jurídica.

Ademais, a inclusão de toda essa gama de pessoas no sistema internacional de proteção ao refúgio é bastante problemática, uma vez que o reconhecimento da condição de refugiado gera ao Estado que o acolheu determinadas responsabilidades e o não cumprimento destas acarreta a responsabilização internacional dos Estados. Dessa forma, a ampliação do conceito de refúgio poderia acabar prejudicando a proteção já assegurada com tanto esforço aos refugiados, enfraquecendo o instituto do refúgio e minimizando a efetividade das normas existentes.

¹⁸⁰ LISER. **Living Space for Environmental Refugees**. Disponível em: www.liser.org. Acesso em 20 de novembro de 2011. Os deslocados ambientais surgem em razão de situações gravíssimas como, por exemplo, a desertificação da Líbia e do Marrocos, a expansão do deserto de Gobi na China, o tsunami na Ásia, os terremotos no Paquistão, no Haiti e no Chile e os furacões Rita e Katrina. Mais de 02 milhões de pessoas afetadas por desastres naturais se beneficiaram de intervenções feitas pelo ACNUR em 2010. **Relatório Tendências Globais 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso: 20 de junho de 2011.

¹⁸¹ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional Dos Refugiados e o uso da terminologia “refugiado ambiental”**, p. 17, Disponível em: www.cedin.com.br Acesso em 23 de junho de 2011.

Nesses termos, para além da proteção já assegurada a todos os seres humanos através dos instrumentos internacionais de direitos humanos, vê-se como a solução ideal para não deixar esses migrantes desprotegidos, a regulamentação específica, pelo Direito Internacional (seja através de uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, do ECOSOC ou mesmo um tratado internacional específico), desses novos casos de migração que demandam proteção internacional garantindo, assim, uma proteção específica para cada caso e, conseqüentemente, soluções apropriadas e duradouras.

Nesse sentido, Juan Carlos Murillo afirma que, com a melhora do tratamento e entendimento dos direitos dos migrantes, não somente diminuirá a pressão sobre os sistemas de refúgio, como também o termo “migrante” deixará de ser utilizado como sinônimo pejorativo de “falta de direitos”, para reconhecer os direitos inerentes a todas as pessoas sob a jurisdição do Estado, independentemente de sua nacionalidade ou *status* migratório¹⁸².

Apesar dos limites apresentados à inclusão dos migrantes econômicos, dos deslocados internos e dos deslocados ambientais no conceito de refugiado estabelecido pela Convenção de 1951, tais indivíduos não podem ficar desamparados, pois são mercedores de proteção enquanto pessoas humanas devendo os Estados cumprir as obrigações assumidas em tratados internacionais de proteção da pessoa humana, observando o disposto no artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos do Homem que determina que todo indivíduo possui o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a ele regressar.

Portanto, sendo todo o migrante titular de direitos humanos, devem os Estados garantir a proteção dos direitos daqueles que estão sob a sua jurisdição.

Dessa forma, enquanto a proposta de edição de regulamentações específicas não é amplamente colocada em prática, é possível e recomendável que os Estados busquem soluções alternativas que abranjam essas pessoas que, embora necessitem de proteção, não se enquadram no conceito de refugiado da Convenção de 1951.

Nesse sentido, existe atualmente no Brasil a possibilidade de concessão de um visto de residência por questões humanitárias. Essa alternativa surgiu através da Resolução Recomendada 8 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de dezembro de 2006, que foi acatada pelo CONARE em março de 2007.

Essa Resolução propõe que o CONARE encaminhe ao CNIg casos que não preencham os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 9.474/97, mas que, devido a questões

¹⁸² MURILLO, Juan Carlos. A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratório mistos. In: ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n. 3, p. 25-31. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008, p. 28.

humanitárias, o CONARE entenda como adequada a concessão de autorização de permanência legal no Brasil¹⁸³. Não se trata, portanto, de um mecanismo que pode ser solicitado pelo próprio estrangeiro, demandando a iniciativa do próprio CONARE.

O caso mais recente foi a concessão de visto humanitário pelo CNIg a 593 haitianos que chegaram ao Brasil em 2010, após o terremoto que abalou o Haiti¹⁸⁴. Com essa decisão o Brasil, apesar do não reconhecimento da condição de refugiados desses haitianos, encontrou uma resposta humanitária já institucionalizada para garantir a proteção desses indivíduos.

1.4.2 As cláusulas de cessação e de exclusão

Nas cláusulas de cessação são enunciadas as situações em que uma pessoa deixa de ser refugiada; tais cláusulas baseiam-se no princípio de que a proteção internacional não deve ser mantida quando deixe de ser necessária ou não mais se justifique¹⁸⁵.

O artigo 38 da Lei 9.474/97, nos termos do artigo 1º, parágrafo 3º da Convenção de 1951, elenca as cláusulas de cessação da condição de refugiado:

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:
 I – voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;
 II – recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
 III – adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

¹⁸³ Ver: Anexo 5 – Resolução Normativa do CONARE n. 13 (dispõe sobre o encaminhamento, a critério do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIg nº 08, de 19 de dezembro de 2006).

¹⁸⁴ Conforme dados do Ministério da Justiça: informação disponível em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA5F550A5ITEMID5927F8256B2C446F9D78E6D52E1FC3B6PTBRIE.htm>. Acesso em 29 de novembro de 2011. A solicitação do visto humanitário para os haitianos foi feita pelo CONARE. Importante destacar que não há uma obrigação internacional de concessão do visto de permanência por questões humanitárias; tal decisão depende da vontade dos Estados. A decisão do Brasil de conceder visto humanitário aos haitianos está em consonância com as solicitações feitas da ONU: dada a situação atual do Haiti, o ACNUR, juntamente com o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos (OHCHR, da sigla em inglês) emitiram um comunicado em conjunto pedindo que os governos renovem, por razões humanitárias, autorizações de residência e outros mecanismos que têm permitido aos haitianos permanecerem fora do seu país. “**ONU pede que governos não deportem haitianos.**” ACNUR, 30 de junho de 2011. Disponível em: www.acnur.com.br. Acesso em 1 de julho de 2011.

¹⁸⁵ O refúgio deve ser interpretado como uma condição temporária e não como uma solução permanente; a solução ideal que deve ser buscada para a problemática dos refugiados é a repatriação, ou seja, o retorno dessas pessoas aos seus países de origem. Com o fim da perseguição ou, estando o país em uma situação de exceção, voltando à situação de normalidade, a proteção do refúgio não mais se justifica. GILBERT, Geoff. **Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities: UNHCR and the New World Order.** International Journal of Refugee Law. Vol. 10; pp. 350-388. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 380. Todavia, em muitos casos, a possibilidade de retorno ao país de origem demora muito para acontecer e os refugiados acabam se integrando na sociedade do Estado de acolhida e não desejam mais retornar ao seu país de origem. Por esse motivo a Resolução Normativa n. 06 do Conselho Nacional de Imigração de 21 de agosto de 1997 prevê a possibilidade de, após seis anos residindo no Brasil (atualmente esse tempo foi reduzido para quatro anos), o refugiado requerer a sua permanência definitiva no Brasil.

- IV – estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
- V – não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;
- VI – sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

As quatro primeiras cláusulas (I, II, III e IV) referem-se a uma mudança na situação do refugiado obtida por iniciativa própria. As cláusulas V e VI baseiam-se no princípio de que a proteção internacional não mais se justifica diante das mudanças ocorridas no país no qual se temia a perseguição, uma vez que os motivos pelos quais uma pessoa se tornou refugiada já deixou de existir¹⁸⁶.

Antes de aplicar uma cláusula de cessação deverá ser verificado no caso concreto se, de fato, o fundado temor de perseguição deixou de existir, pois não será possível devolver uma pessoa para um país onde ainda haja risco de perseguição a sua vida ou liberdade (princípio do *non-refoulement*).

Com relação às cláusulas de exclusão, essas normalmente serão verificadas durante o processo de determinação do estatuto do refugiado, porém, poderá ocorrer que tais cláusulas de exclusão somente sejam verificadas depois de a pessoa ter sido reconhecida como refugiada, em tais situações a cláusula exigirá a anulação da decisão inicial¹⁸⁷.

O art. 3º da Lei 9.474, em consonância com o art. 1º, parágrafos 4º, 5º e 6º da Convenção de 1951, elenca as situações nas quais não será concedido o benefício da condição de refugiado:

- Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:
- I – já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR;
 - II – sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;
 - III – tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, *crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas*¹⁸⁸; (grifos)

¹⁸⁶ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 39.

¹⁸⁷ Idem, p. 49.

¹⁸⁸ Cumpre destacar que a Lei brasileira 9.474/97, em seu artigo 3º, inciso III, foi mais ampla e mais rígida que a Convenção de 1951 ao prever como cláusula de exclusão do refúgio também o cometimento de crimes hediondos e a participação em atos terroristas ou tráfico de drogas. Não há, entretanto, nesse caso, o que se falar em limitação indevida da Convenção de 1951 por não ter o Brasil adotado reservas sobre o tema quando da ratificação da Convenção, uma vez que, aquilo que vai além do previsto na Convenção de 1951 pode ser enquadrado como “atos contrários aos princípios da ONU” (art. 1º, parágrafo 6º, “c” da Convenção de 1951). O art. 1º, parágrafo 6º, “c” da Convenção de 1951(idêntico ao inciso IV da Lei 9.474/97) foi redigido em termos

IV – sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas¹⁸⁹.

O inciso I apresenta a situação de pessoas que não podem ser reconhecidas como refugiadas porque já desfrutaram de proteção internacional outorgada por outras instituições mais específicas, que não o ACNUR¹⁹⁰; e o inciso II a situação de pessoas que não necessitam da proteção internacional porque o próprio Estado brasileiro lhes garante a maior parte dos direitos de que gozam normalmente os nacionais, ainda que não conceda a cidadania formal¹⁹¹.

Já o inciso III e o inciso IV estão fundamentados na base de que pessoas que violam os direitos humanos (isto é, pessoas que cometem crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, atos terroristas, tráfico de drogas ou atos contrários aos fins e princípios da ONU) não merecem se beneficiar de um instituto do Direito Internacional dos Direitos Humanos como meio para ficar impune¹⁹².

A competência para decidir sobre a aplicação das cláusulas de exclusão é do Estado no qual o interessado procura o reconhecimento do seu *status* de refugiado.

As cláusulas de cessação e de exclusão enunciam condições negativas e são taxativas, devendo, portanto, tendo em vista as graves consequências resultantes da sua aplicação sobre uma pessoa que receia ser perseguida, ser interpretadas de forma restritiva¹⁹³.

A Lei 9.747/97 prevê ainda, em seu artigo 39, situações em que o refugiado já reconhecido como tal pode perder essa condição: quando o refugiado renuncia o seu *status* (posto que não existe refúgio compulsório) ou quando sai do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro ele perderá a sua condição de refugiado e será enquadrado

amplos e gerais com a pretensão de englobar de um modo geral os atos contra os objetivos e princípios da ONU que poderiam não estar completamente cobertos pelas demais cláusulas de exclusão representando, portanto, a previsão na Lei brasileira, uma atualização e adaptação do texto aos novos problemas no âmbito internacional. ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 456.

¹⁸⁹ Os objetivos e princípios das Nações Unidas encontram-se elencados no preâmbulo e nos artigos 1º e 2º da Carta das Nações Unidas e tratam de princípios fundamentais que deverão servir de base para a atuação dos seus membros nas suas relações recíprocas e em relação à comunidade internacional como um todo.

¹⁹⁰ Como por exemplo, os refugiados palestinos que receberam proteção da Agência das Nações Unidas para Auxílio e Trabalho para Refugiados Palestinos no Oriente Médio (UNRWA, em sua abreviatura em inglês) ou a UNRRA que é a agência que cuida dos refugiados na África.

¹⁹¹ Esse é o caso dos portugueses com estatuto de igualdade de direitos civis e políticos, nos termos do artigo 12, inciso I, da Constituição e do Decreto n. 3.927/ 2001 que promulga o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa.

¹⁹² O Direito Internacional estabelece o refúgio para proteger vítimas de violações de direitos humanos; seria, portanto, um contra senso caso o Direito Internacional permitisse que uma pessoa que violou os direitos humanos recebesse proteção por meio do refúgio.

¹⁹³ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 26.

no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional¹⁹⁴ (aplica-se o Estatuto do Estrangeiro – Lei 6.815/80).

São ainda situações que determinam a perda da condição de refugiado: quando restar provada a falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que se fossem conhecidos quando do reconhecimento teriam ensejado uma decisão negativa, ou quando o refugiado exerce atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública¹⁹⁵. Nessas situações os refugiados que perderem o seu *status* estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei 6.815/80¹⁹⁶

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 são tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. Essas regras, com a maioria no Direito Internacional, são dirigidas aos Estados e só podem ser efetivadas caso estes estejam dispostos a implementá-las. Nesse sentido, Ingo Sarlet¹⁹⁷:

A eficácia (jurídica e social) dos direitos humanos que não integram o rol dos direitos fundamentais de determinado Estados depende, em regra, da sua recepção na ordem jurídica interna e, além disso, do status jurídico que esta lhes atribui, visto que, do contrário, lhes falta a necessária cogência. Assim, a efetivação dos direitos humanos encontra-se, ainda e principalmente, na dependência da boa vontade e da cooperação dos Estados individualmente considerados, salientando-se, neste particular, uma evolução progressiva na eficácia dos mecanismos jurídicos internacionais de controle.

Após analisar o surgimento, o desenvolvimento e a aplicação do refúgio, o próximo capítulo terá como objetivo verificar a implementação das regras internacionais de proteção dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro para então, posteriormente, no Capítulo 3, realizar um estudo sobre a sua efetividade.

¹⁹⁴ Nesses casos o indivíduo poderá se enquadrar no sistema geral de vistos, obtendo um visto de trabalho, de estudos, de residência ou qualquer outro visto previsto no sistema geral de imigração, outorgados ou disponíveis aos estrangeiros em geral.

¹⁹⁵ A perda da condição de refugiado não se aplica nas hipóteses de condenação criminal - a prática de crimes no território do brasileiro não implica a perda da condição de refugiado; o refugiado que comete crimes no Brasil deve ser levado ao Poder Judiciário e, se condenado, deve cumprir a pena estabelecida. Segundo Luiz Paulo Teles Barreto, quando a lei fala de “atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública” tem-se como hipóteses mais claras para a aplicação desse dispositivo a prática de atos terroristas no Brasil, organizar grupos para fazer atentados contra o país de origem, tentando uma insurgência e tentando utilizar o Brasil como território construir uma base de apoio a ataques militares ou terroristas ou ataques de qualquer natureza sobre o país de origem. Seria também exercício de atividades contrárias à ordem pública explodir uma bomba, insuflar racismo, insuflar xenofobia, insuflar outros atos, como, por exemplo, a pregação do nazismo. Ou seja, são atividades que colocam em risco a estabilidade externa do Brasil, as relações externas brasileiras ou a ordem pública interna. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 190.

¹⁹⁶ Cf. art. 39 da Lei 9.474/97. As medidas compulsórias previstas na Lei 6.815/80 são: deportação e expulsão-arts. 56 e 64, respectivamente.

¹⁹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 40.

2 A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Segundo Juan Carlos Murillo González¹⁹⁸, o compromisso de um Estado com a proteção internacional dos refugiados pode ser exercido e manifestado em três âmbitos diferentes: com a ratificação dos instrumentos internacionais sobre refugiados (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967); com o desenvolvimento em sua normativa interna de todos os aspectos relativos à proteção internacional e com a aplicação de uma política generosa de atenção e proteção a refugiados procedentes de distintas partes do mundo.

A incorporação das normas do Direito Internacional dos Refugiados pelos ordenamentos jurídicos internos é necessária, pois, não tendo a ONU um território próprio para acolher os refugiados, é no âmbito dos Estados que a proteção às liberdades e garantias individuais dessas pessoas pode existir concretamente. Ademais, essa incorporação permite a adaptação das regras internacionais à realidade de cada Estado garantindo, assim, uma proteção mais efetiva aos refugiados¹⁹⁹.

Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas conclama os governos a cooperarem com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados não só através da ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, mas também através da adoção das medidas necessárias para implementação da questão dos refugiados no ordenamento jurídico de cada Estado²⁰⁰.

O Brasil, além de ratificar a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, adotou também uma lei específica, elaborada pelos representantes do governo brasileiro juntamente com representantes do ACNUR e da sociedade civil, para tratar da questão: a Lei 9.474/97.

O presente capítulo tem com objetivo analisar o segundo âmbito de manifestação do compromisso dos Estados com a proteção internacional dos refugiados (o desenvolvimento em sua normativa interna de todos os aspectos relativos à proteção internacional)²⁰¹. Para tanto, serão analisadas as bases legais do refúgio no Brasil, sobretudo a Lei 9.474/97,

¹⁹⁸ GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. *In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 50.

¹⁹⁹ A incorporação das normas de Direito Internacional pode ocorrer por meio da recepção (inserção da norma internacional na ordem interna de um Estado passando aquela a ter validade nesta) ou pela adoção de uma lei própria sobre o tema.

²⁰⁰ A própria Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 prevêm em seus artigos 35, parágrafo 2º, “c”; e 2º, parágrafo 2º, “c”, respectivamente, a possibilidade de adoção de leis internas pelos Estados determinando que os países enviem “relatório das leis, regulamentos e decretos que estejam ou entrem em vigor no que se refere aos refugiados”.

²⁰¹ O terceiro âmbito (aplicação de políticas de integração e proteção a refugiados) será analisado no Capítulo 3.

verificando quais os avanços normativos alcançados pela normativa brasileira no tocante à proteção dos refugiados.

2.1 O Desenvolvimento Da Proteção Nacional Aos Refugiados

Desde o início da fase de universalização da proteção aos refugiados o Brasil comprometeu-se com essa normativa, ratificando a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967; além disso, foi, juntamente com a Venezuela, o primeiro país sul-americano a fazer parte do Comitê Executivo do ACNUR²⁰². Todavia, uma efetiva política de acolhida aos refugiados no território brasileiro só teve início no final da década de 1970.

Em 1970, devido à instauração de regimes ditatoriais na América Latina e o consequente surgimento de inúmeros refugiados perseguidos em razão de suas opiniões políticas, o ACNUR estabeleceu, por meio de um acordo firmado como o governo brasileiro, um escritório *ad hoc* no Brasil, localizado no Rio de Janeiro.

No entanto, é importante destacar que o Brasil apenas permitiu que o ACNUR instalasse um escritório no seu território, mas não reconhecia o mandato do ACNUR como um órgão de uma organização internacional (órgão subsidiário das Nações Unidas).

Durante esse período a atuação do escritório do ACNUR no Brasil estava limitada basicamente ao reassentamento dos refugiados que chegavam ao território brasileiro²⁰³. Isso ocorreu devido ao fato de que o Brasil estabeleceu no acordo que firmou com o ACNUR que manteria as reservas geográficas da Convenção de 1951, ou seja, o Brasil apenas receberia refugiados provenientes da Europa; ademais, o Brasil, que também vivia uma ditadura militar, não tinha interesse em abrigar pessoas que eram contrárias a regimes ditatoriais²⁰⁴.

Diante das diversas limitações que foram impostas pelo governo brasileiro à proteção dos refugiados em seu território, as atividades do ACNUR no Brasil eram praticamente

²⁰² O Brasil foi o segundo país da América do Sul a ratificar a Convenção de 1951 e o quinto país na região a ratificar o Protocolo de 1967.

²⁰³ O Brasil era apenas um país de trânsito, pois permitia que os refugiados passassem pelo seu território apenas por um breve período de tempo, enquanto eram providenciados os trâmites para o seu acolhimento em outro país. MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil.. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 29.

²⁰⁴ Apesar de ter assumido diversos compromissos internacionais, na prática o Brasil não respeitou as normas internacionais sobre a proteção dos refugiados. Um exemplo disso foi a manutenção da restrição geográfica da Convenção de 1951 (aplicada apenas aos refugiados na Europa), apesar de ter assinado o Protocolo de 1967 que eliminava as reservas. Tudo isso se deveu ao fato de que o Brasil adotou Direito Internacional dos Refugiados durante os primeiros anos da ditadura, quando o governo assinou diversos tratados internacionais, comprometendo-se internacionalmente, mas não os implementou nem respeitou as suas disposições nas suas práticas internas.

“clandestinas”²⁰⁵. Para promover a proteção dos refugiados durante essa fase o ACNUR contou com a ajuda de alguns órgãos internos que trabalhavam com a promoção dos direitos humanos: a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e a Comissão Pontifícia Justiça e Paz²⁰⁶.

A década de 1980 representou uma grande evolução na proteção nacional aos refugiados, sobretudo com a redemocratização do Brasil, a elaboração da Constituição de 1988 e a subsequente assunção pelo país de diversos compromissos com os direitos humanos tanto no âmbito interno, quanto no âmbito internacional.

Durante as décadas de 1980 e de 1990 o Brasil passou a reconhecer o ACNUR como órgão de uma organização internacional²⁰⁷, denunciou as reservas geográficas estabelecidas pela Convenção de 1951 (permitindo ao país receber um fluxo maior de refugiados, independentemente da origem dessas pessoas), ampliou os direitos dos refugiados e elaborou uma Portaria Interministerial (Portaria n. 394 de 1991) que definia um procedimento interno para o reconhecimento do *status* de refugiado²⁰⁸.

Em 1992 o Brasil utilizou pela primeira vez a definição ampliada estabelecida pela Declaração de Cartagena (1984), garantindo proteção a 120 angolanos que fugiram da guerra

²⁰⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **International Refugee Law in Brazil. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America?** Journal of Refugee Studies, v. 19, n. 1, p. 22-44, 2006, p. 24.

²⁰⁶ Esses três parceiros do ACNUR, organizações católicas sem fins lucrativos, prestaram auxílio no trabalho de apoio aos refugiados garantindo a essas pessoas assessoria jurídica, auxílio para habitação e saúde e facilitando a sua integração na sociedade brasileira compensando, dessa forma, as limitações impostas sobre as competências do ACNUR. Um resultado importante dessas parcerias foi a oportunidade de tornar mais flexível a limitação geográfica: com a ajuda desses órgãos o ACNUR conseguiu que fossem recebidos no território brasileiro, entre 1975 e 1980, 150 refugiados vietnamitas e alguns refugiados cubanos; e, em 1986, 50 famílias de refugiados iranianos que professavam a fé Baha'í; essas pessoas, embora não tenham sido reconhecidas como refugiadas (foram recebidas como estrangeiros residentes) receberam proteção e seus direitos foram assegurados. Em 1984, com a redemocratização de alguns Estados da América Latina, esses órgãos ajudaram o ACNUR também da repatriação dos refugiados. Segundo Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto foi a Cáritas quem ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei brasileira de refúgio – sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 18.

²⁰⁷ Durante esse período o escritório do ACNUR foi transferido do Rio de Janeiro para Brasília.

²⁰⁸ O procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado contava então com a participação do ACNUR que analisava os casos individuais, elaborava um parecer recomendando ou não a concessão do refúgio e encaminhava para o Ministério das Relações Exteriores que também se pronunciava sobre a solicitação de refúgio e remetia ao Ministério da Justiça onde deveria ser proferida a decisão final. A decisão final era publicada no Diário Oficial da União. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. **Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise**. Refuge – Canada's Periodical on Refugees, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009, p. 30. Nesse procedimento o papel do governo brasileiro estava restrito à liberação dos documentos. Depois de reconhecidos como refugiados essas pessoas encontravam inúmeras dificuldades, pois não contavam com um apoio suficiente por parte do governo que garantisse a sua integração na sociedade brasileira. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei brasileira de refúgio – sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 18.

civil e buscaram abrigo no Brasil²⁰⁹. Essa definição ampliada foi posteriormente positivada na lei nacional sobre refugiados.

Em 1997 o Brasil internalizou o mecanismo da Convenção de 1951 com a adoção de uma lei específica para tratar da questão do refúgio: a Lei 9.474/97²¹⁰. A promulgação dessa Lei nacional sobre o refúgio representou, segundo Lilita Lyra Jubilut²¹¹ “o marco da plenitude da proteção aos refugiados no Brasil.”

A partir dessa Lei o Brasil estabeleceu critérios próprios para a concessão do refúgio, bem como um procedimento de elegibilidade. Ademais, criou-se, no âmbito da Administração Pública Federal, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável pela elegibilidade dos casos individuais de solicitações de refúgio e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local dos refugiados²¹².

Diante desse quadro de avanço na proteção dos refugiados no Brasil, bem como diante da escassez de recursos e da necessidade de diminuição de pessoal e de escritórios por parte do ACNUR e levando ainda em consideração o número reduzido de refugiados no Brasil, o órgão retirou, em 1998, o seu escritório do país²¹³. A partir de então a proteção dos refugiados no Brasil ficou vinculada ao escritório Regional para o Sul da América da Latina do ACNUR, com sede em Buenos Aires.

No entanto, em 2004, com o objetivo de garantir um apoio mais efetivo às iniciativas do governo brasileiro de tornar o Brasil um país de reassentamento, o ACNUR retornou ao Brasil, estabelecendo novamente um escritório em Brasília²¹⁴.

A proteção dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro fundamenta-se tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei 9.474/97. O próximo tópico tem como objetivo realizar uma análise crítica do arcabouço normativo interno em matéria de refúgio verificando não só os seus aspectos positivos, mas também apontando os aspectos negativos como forma

²⁰⁹ JUBILUT, Lilita Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 175.

²¹⁰ Na época da elaboração da Lei 9.474/97 já existia no Brasil uma lei que tratava da questão dos estrangeiros no Brasil - Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro); essa lei, todavia, não regulamentava a questão dos refugiados. A Lei 9.474/97 foi sancionada pelo Presidente da República em 22 de julho de 1997 e publicada no Diário Oficial n. 139, de 23 de julho de 1997, data de sua vigência.

²¹¹ JUBILUT, Lilita Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p.175.

²¹² Com a aprovação da Lei nacional houve uma mudança substancial no procedimento de concessão de refúgio no Brasil: a responsabilidade pelo procedimento, que antes era do ACNUR, passou para o governo brasileiro, ficando o ACNUR com o papel de supervisão.

²¹³ Tendo em vista a escassez de recursos e o grande número de pessoas que necessitam de proteção, o ACNUR privilegia permanecer em países que carecem de um apoio maior e que não contam com órgãos internos específicos para tratar da temática, o que deixou de ser o caso do Brasil.

²¹⁴ Esse escritório do ACNUR, todavia, ainda estava subordinado ao escritório de Buenos Aires. Apenas em 2005 é que o ACNUR torna-se um órgão autônomo contando um representante oficial no Brasil.

de verificar o que ainda pode ser desenvolvido dentro dessa temática para garantir uma proteção mais ampla e efetiva aos refugiados no Brasil.

2.2 A Normativa Interna Sobre O Refúgio

O Brasil incorporou as normas internacionais de Direito Internacional dos Refugiados tanto por meio da recepção, com a inserção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 na ordem interna, bem como pela adoção de uma lei própria sobre o tema.

Dessa forma, o refúgio no Brasil regula-se não só por meio dos documentos internacionais com os quais o Brasil se comprometeu, mas também pela Lei 9.474/97 e ainda pela Constituição Federal de 1988.

Com a elaboração da Constituição de 1988 o princípio da dignidade da pessoa humana passou a nortear a compreensão e interpretação de todo o ordenamento jurídico brasileiro e o Brasil passou a se comprometer mais efetivamente com a proteção dos direitos humanos. Com essa mudança de perspectiva a proteção aos refugiados, pessoas humanas vítimas de perseguições, restou assegurada, ainda que indiretamente, através da Constituição.

A própria elaboração de uma Lei específica sobre o reconhecimento do *status* de refugiado e abrangente no que diz respeito à proteção dos direitos dessas pessoas só foi possível devido promulgação da Constituição de 1988, uma Constituição extremamente protetora dos direitos humanos.

Em 1997, com a elaboração e a entrada em vigor da Lei 9.474, o Brasil demonstrou a sua vontade de proteger os direitos humanos. Essa Lei representou um marco na trajetória do comprometimento do Brasil com a temática dos refugiados²¹⁵.

2.2.1 A incorporação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 na ordem interna brasileira

Inicialmente cumpre ressaltar que a Convenção de 1951 e o seu respectivo Protocolo são tratados internacionais de direitos humanos, pois visam garantir proteção às pessoas que, vítimas de perseguições, são obrigadas a fugir de seu Estado de origem para buscar proteção em um outro local.

²¹⁵ ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAÚJO, Nadia de. **Direito Internacional privado. Teoria e prática brasileira**. P.155-167. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 155.

O presente tópico não tem como objetivo aprofundar as discussões doutrinárias acerca da temática da incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro, mas, tão somente, apesar de reconhecer a grande relevância das discussões teóricas e dos posicionamentos inovadores sobre essa temática, verificar como os tratados internacionais são incorporados no ordenamento jurídico interno e quais os efeitos dessa internalização.

Com relação ao processo de formação e recepção dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro tem-se que os tratados são negociados através do Ministério das Relações Exteriores.

Após as negociações os tratados devem ser assinados pelo Presidente da República que, conforme artigo 84, inciso VIII da Constituição Federal, possui competência exclusiva para celebrar tratados²¹⁶; posteriormente o Congresso Nacional irá aprová-los, mediante decreto legislativo²¹⁷.

Após a aprovação pelo Congresso Nacional, o tratado volta para o Poder Executivo para que seja ratificado. O instrumento de ratificação deve ser depositado como meio de formalizar, perante os demais Estados signatários, o compromisso assumido pelo Brasil. Com a ratificação do Presidente da República o tratado internacional deverá ser promulgado internamente através de um decreto de execução presidencial²¹⁸.

No Brasil, apesar de não haver a exigência de que o tratado seja transformado em uma lei interna, exige-se um ato formal de internalização (decreto presidencial) para que o tratado passe a existir no âmbito interno²¹⁹. Portanto, os tratados internacionais somente têm vigência no ordenamento jurídico após a sua promulgação mediante decreto presidencial²²⁰.

²¹⁶ No Direito Internacional a assinatura do tratado faz parte do processo de negociação e apenas gera responsabilidade com relação aos demais signatários e não obrigação na ordem interna. A assinatura do tratado, em regra, indica apenas mera aquiescência do Estado com relação à forma e conteúdo do tratado. Mesmo já estando assinado, a efetividade do tratado ficará condicionada à sua aprovação pelo órgão legislativo e posterior ratificação pela autoridade do Poder Executivo.

²¹⁷ “O poder de celebrar tratados como é concebido e como de fato se opera – ao atribuir o poder de celebrar ao presidente, mas apenas mediante o referendo do legislativo – busca limitar e descentralizar o poder de celebrar tratados, prevenindo o abuso desse poder.” Cf. PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 80.

²¹⁸ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 11 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 79.

²¹⁹ Importante destacar que embora o sistema constitucional brasileiro não consagre o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais (o Presidente da República deve promulgar um decreto para que o tratado internacional tenha vigência no ordenamento jurídico brasileiro), parte da doutrina nacional sustenta a adoção de um sistema misto no que concerne à recepção dos tratados internacionais no direito interno. Para esses autores, com base no art. 5º, parágrafos 1º e 2º da CF (art. 5º, parágrafo 1º: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”; art. 5º, parágrafo 2º: “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”), todos os tratados

Com relação aos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, o Brasil recepcionou em seu ordenamento interno a Convenção de 1951, através do Decreto-legislativo 11, de 7 de julho de 1960 e, posteriormente, em 28 de janeiro de 1961, a Convenção foi promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

Nesses termos é possível concluir que, embora a Convenção de 1951 tenha sido recepcionada no ordenamento interno em 1960, apenas em 1961, com a promulgação da Convenção pelo Decreto Presidencial, é que ela passou a integrar o arcabouço normativo interno e a produzir efeitos na ordem jurídica interna, ficando então o Brasil vinculado às normas de proteção ao refugiado.

No que diz respeito ao Protocolo de 1967, este foi recepcionado pelo Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, mas apenas foi promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972, quando, só então, passou a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno²²¹.

No tocante à hierarquia dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, o Supremo Tribunal Federal adotou durante muito tempo o sistema paritário que equiparava juridicamente o tratado (quer versasse sobre direitos humanos ou sobre temáticas em geral) à lei federal²²². Nesses termos, caso houvesse um conflito entre um tratado e uma lei infraconstitucional, levando em consideração que ambos eram considerados como do mesmo nível hierárquico, adotava-se a regra da ‘lei posterior derroga a anterior’, ainda que o Estado pudesse ser responsabilizado no plano internacional pelo descumprimento interno de um compromisso assumido externamente.

internacionais ratificados pelo Brasil que versarem sobre direitos humanos seriam recepcionados automaticamente, dispensando qualquer ato formal complementar para que possam ser diretamente aplicados até mesmo pelos tribunais interno (teoria monista); por outro lado, para os demais tratados internacionais continuaria sendo adotada a teoria dualista que exige a edição do decreto presidencial para que tais tratados sejam incorporados no direito interno. Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, reforma do judiciário e tratados internacionais de direitos humanos. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (coords.). **Direitos Humanos e Democracia**, Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 342.

²²⁰ Nesse sentido é o posicionamento do STF: “O decreto presidencial, que sucede à aprovação congressual do ato internacional e à troca dos respectivos instrumentos de ratificação, revela-se - enquanto momento culminante do processo de incorporação desse ato internacional ao sistema jurídico doméstico - manifestação essencial e insuprimível, especialmente se considerados os três efeitos básicos que lhe são pertinentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno.” (ADIn 1.480-DF, rel. Min. Celso de Mello. In: **Informativo do STF**, n. 109, DJU de 13.05.1998). Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 26 de julho de 2011.

²²¹ Todavia, importante destacar que esse Decreto manteve, por um erro, as reservas que o Protocolo tinha como objetivo retirar. Apenas com o Decreto 99.757, de 3 de dezembro de 1990 é que o Protocolo passou a ter validade efetiva.

²²² Esse posicionamento vigorava na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) desde 1977, quando do julgamento pelo Supremo do Recurso Extraordinário nº 80.004-SE (RTJ 83/809, Rel. p/ o acórdão Min. Cunha Peixoto).

Todavia, em 2008, o Supremo Tribunal Federal modificou o seu entendimento quando do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343- SP de dezembro de 2008²²³, fixando posicionamento de que os tratados de direitos humanos, antes equiparados às normas ordinárias, apresentam *status* de norma supralegal, isto é, estão acima da legislação ordinária (ocorrendo a revogação das normas a eles contrárias, por antinomia das leis), mas abaixo da Constituição²²⁴.

Tal posicionamento admite a hipótese de tais tratados adquirirem hierarquia constitucional, desde observado o procedimento previsto no parágrafo 3º, artigo 5º da CF (rito das emendas), acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Apesar do entendimento adotado pelo Supremo, na doutrina ainda existe muita discussão sobre essa temática havendo uma corrente interpretativa que sustenta a hierarquia constitucional dos tratados de direitos humanos e uma outra corrente que defende a supra-constitucionalidade desses tratados.

Com fundamento no artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição Federal, alguns autores defendem a constitucionalidade dos tratados internacionais de direitos humanos²²⁵. Para esses autores, o artigo 5º, parágrafo 2º ao expressamente determinar que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem direitos decorrentes dos tratados internacionais estaria incluindo no catálogo dos direitos protegidos constitucionalmente aqueles direitos enunciados nos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte²²⁶.

Para os autores que defendem esse posicionamento os tratados de direitos humanos já possuem *status* de norma constitucional, nos termos art. 5º, parágrafo 2º da CF. Sendo assim,

²²³ O Recurso Extraordinário 466.343-SP discutiu sobre a impossibilidade da prisão civil do depositário infiel diante do disposto no artigo 7º, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica), que estabelece o que: “Ninguém deve ser detido por dívidas. Esse princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.” Cf. STF: **Depositário infiel: jurisprudência do STF muda e se adapta ao Pacto**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 10 de setembro de 2010.

²²⁴ A nova posição do Supremo, apesar de não adotar a tese doutrinária majoritária defendida pelo Ministro Celso de Mello que determina que as normas dos tratados internacionais de direitos humanos possuem *status* constitucional independentemente da forma de sua ratificação, representa um grande avanço para o ordenamento jurídico brasileiro que durante vários anos considerou a paridade entre os tratados de direitos humanos e as leis ordinárias.

²²⁵ Nesse sentido PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 82/83) e MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 2ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 302).

²²⁶ Os autores que defendem hierarquia constitucional alegam que o tratamento diferenciado conferido aos tratados de direitos humanos justifica-se pelo objetivo especial desses tratados, qual seja, a proteção da vida humana; apresentando, assim, um caráter especial que os distingue dos tratados internacionais comuns. Ademais, os direitos internacionais decorrentes dos tratados de direitos humanos apenas vêm a aprimorar e fortalecer, nunca a restringir ou debilitar, o grau e proteção dos direitos consagrados no plano normativo constitucional. Nesse sentido PIOVESAN, Flávia. **Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e a reforma do poder judiciário**. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flavio. **Direitos Fundamentais: Estudo em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 421/422.

independentemente de serem posteriormente aprovados pela maioria qualificada do parágrafo 3º, do art. 5º da CF, os tratados já são materialmente constitucionais²²⁷.

Segundo esses autores, em caso de conflito entre regras internacionais e normas constitucionais em matéria de direitos humanos prevalece sempre a regra mais favorável ao sujeito de direito²²⁸.

Outra parte da doutrina vai ainda mais além defendendo o *status* supraconstitucional dos tratados de proteção dos direitos humanos, ou seja, os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos estariam localizados acima da própria Constituição²²⁹.

Para os autores que defendem a supraconstitucionalidade dos tratados de direitos humanos os Estados estão submetidos à ordem supra-estatal e, dessa forma, a incidência dos direitos fundamentais não depende do reconhecimento constitucional, uma vez que tais direitos pertencem à ordem jurídica exterior e acima do Estado e, por isso, impõem limites tanto ao Poder estatal quanto ao Poder Constituinte, que são obrigados a incorporar tais direitos à Constituição, cercando-os das garantias necessárias à sua efetividade²³⁰.

Os direitos fundamentais supra-estatais são, portanto, direitos que existem independentemente de constitucionalização, ou seja, ainda que não previsto no ordenamento interno do Estado esses direitos não perdem a sua fundamentalidade²³¹.

²²⁷ O parágrafo 3º do art. 5º da CF traz apenas a possibilidade de os tratados, além de materialmente constitucionais, serem ainda formalmente constitucionais, ou seja, equivalentes a emendas constitucionais, desde que, a qualquer momento, depois de sua entrada em vigor, sejam aprovados pelo quorum do parágrafo 3º do mesmo art. 5º da CF

²²⁸ Como consequência dessa hierarquia constitucional os tratados internacionais de direitos humanos, como os demais direitos e garantias individuais consagrados pela Constituição, passam a constituir cláusulas pétreas não podendo ser suprimidos sequer por emenda constitucional (conforme art. 60, parágrafo 1, IV da CF c/c art. 5º, parágrafos 1º e 2º da CF) e passam a ter aplicabilidade imediata tão logo sejam ratificados (conforme parágrafo 1º do artigo 5º da CF). Nesses termos, a partir da entrada em vigor do tratado internacional, toda norma preexistente que seja com ele incompatível perde automaticamente a vigência. Ademais, passa a ser recorrível qualquer decisão judicial que viole as prescrições do tratado e, no caso de um conflito com normas constitucionais, deverá prevalecer a norma mais favorável ao titular do direito.

²²⁹ “Mas só será possível falar legitimamente de tutela internacional dos direitos do homem quando uma jurisdição internacional conseguir impor-se e superpor-se às jurisdições nacionais, e quando se realizar a passagem da garantia dentro do Estado – que é ainda característica predominante da atual fase – para a garantia contra o Estado.” Cf. BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 40/41.

²³⁰ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, p. 621.

²³¹ Nesse sentido Pontes de Miranda: “Seria erro crer-se que o simples fato de inserir-se em Constituição a referência a um direito e, portanto, não se permitir a sua alteração por lei ordinária, o torne fundamental. Direitos fundamentais valem perante o Estado, e não pelo acidente da regra constitucional (...) A sua essência, a sua supra-estatalidade é inorganizável pelo Estado; o que é organizável é a proteção jurídica.” Cf. MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, p. 621. Nesse sentido também Fábio Comparato: “(...) a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não.” COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 224.

Os direitos fundamentais supra-estatais são considerados como paradigmas de validade das normas de direito interno, inclusive das normas constitucionais e, como consequência dessa supra-constitucionalidade, nenhuma norma interna pode ser interpretada ou executada em contradição com a Constituição e com as normas de direitos fundamentais supra-estatais.

Data venia os posicionamentos doutrinários que defendem a constitucionalidade ou a supra-constitucionalidade dos tratados internacionais de direitos humanos, tem-se atualmente, de acordo com o posicionamento da Corte Suprema brasileira, que as suas normas da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, tratados de direitos humanos, promulgadas antes da Emenda Constitucional de 2005 e que não se submeteram posteriormente ao procedimento estabelecido no parágrafo 3º, artigo 5º da CF, têm natureza supralegal, isto é, encontram-se localizadas acima da legislação ordinária, mas, em caso de conflito com a Constituição, prevalecerão as normas constitucionais.

2.2.2 A Constituição Federal de 1988

O Título I da Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios e os objetivos fundamentais que devem orientar a atuação do Brasil tanto na ordem interna, quanto na ordem internacional. Segundo Ingo Sarlet, com a previsão constitucional de um título próprio destinado aos princípios fundamentais, situado logo após o preâmbulo e antes dos direitos fundamentais

o Constituinte deixou transparecer de forma clara e inequívoca a sua intenção de outorgar aos princípios fundamentais a qualidade de normas embasadoras e informativas de toda a ordem constitucional, inclusive dos direitos fundamentais, que também integram aquilo que se pode denominar de núcleo essencial da Constituição material²³².

O artigo 1º da Constituição Federal apresenta a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da ordem jurídica brasileira²³³, reconhecendo expressamente a pessoa humana como o centro da proteção jurídica e, conseqüentemente, que é o Estado que existe em função da pessoa humana e não o contrário, pois o homem constitui a finalidade primeira, e não meio da atividade estatal.

²³² SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 111.

²³³ Artigo 1º: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana”

O princípio da dignidade da pessoa humana caracteriza-se como o princípio de maior hierarquia axiológica-valorativa da Constituição brasileira servindo, portanto, de “valor-guia²³⁴” não só para os direitos fundamentais, mas também para todo o ordenamento jurídico²³⁵.

Esse princípio fundamental representa não só uma limitação à atuação positiva do Estado, isto é, o dever de abster-se de praticar atos contrários à dignidade humana; mas também um dever de promover essa dignidade através de ações positivas, como forma de garantir o mínimo existencial para cada ser humano²³⁶.

A proteção conferida a um refugiado fundamenta-se nesse princípio fundamental, pois através da concessão do refúgio garante-se abrigo a uma pessoa que se vê obrigada a fugir do seu país de origem em razão de uma perseguição à sua vida ou liberdade. O objetivo da concessão do refúgio é, portanto, proteger a vida de um ser humano e colocá-lo a salvo de qualquer tipo de discriminação garantindo, assim, a proteção da sua dignidade e os seus direitos mais fundamentais (vida e liberdade)²³⁷.

O artigo 3º, inciso IV elenca, entre os objetivos a serem alcançados pela República Federativa do Brasil, a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação²³⁸.

O Brasil compromete-se, dessa forma, ainda que indiretamente, com a proteção dos refugiados, que são pessoas vítimas de uma discriminação tão forte que converge para uma perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social.

²³⁴ Conforme termo utilizado por Ingo Sarlet. SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 122/123.

²³⁵ Eusebio Fernández afirma que da ideia de dignidade humana derivam os valores que irão fundamentar os distintos direitos humanos. Estes valores são a segurança (fundamenta os direitos pessoais e de segurança individual e jurídica), a liberdade (fundamenta os direitos civis e políticos) e a igualdade (fundamenta os direitos econômicos, sociais e culturais). FERNÁNDEZ, Eusebio. El problema del fundamento de los derechos humanos. *In. Anuario de Derechos Humanos*. N. 01. Madrid: Instituto de Derechos Humanos, Universidad Complutense, 1982, p. 108.

²³⁶ Nesse sentido Ingo Sarlet afirma que a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais: “Na condição de limite da atividade dos poderes públicos, a dignidade necessariamente é algo que pertence a cada um e que não pode ser perdido ou alienado, porquanto, deixando de existir, não haveria mais limite a ser respeitado (considerado o elemento fixo e imutável da dignidade). Como tarefa imposta ao Estado, a dignidade da pessoa humana reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente ou até mesmo de criar condições que possibilitem o pleno exercício da dignidade, sendo, portanto, dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da Comunidade (este seria o elemento mutável da dignidade). SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 117/118.

²³⁷ *Idem*, p. 125.

²³⁸ Art. 3º: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

O fundamento da proteção nacional ao refugiado pode ser encontrado também no 4º da Constituição de 1988 que apresenta os princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais. Entre eles destacam-se o princípio da prevalência dos direitos humanos (inciso II), o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX) e o princípio da concessão de asilo político²³⁹ (inciso X).

Os refugiados e solicitantes de refúgio estão protegidos ainda pelo disposto no artigo 5º, *caput* da Constituição que, em consonância com o fundamento constitucional de proteção à dignidade da pessoa humana, determina a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros²⁴⁰.

Embora o artigo 5º, *caput* limite a titularidade de direitos fundamentais ao “estrangeiro residente”, é pacífico na doutrina e jurisprudência brasileira a extensão da titularidade de tais direitos a todos os estrangeiros, residentes ou não²⁴¹.

Essa extensão fundamenta-se na ideia de que a privação de direitos fundamentais baseado no critério de “não-residência” ofenderia os princípios fundamentais de um Estado Democrático de Direito e um dos fundamentos da República que é a promoção da dignidade da pessoa humana (art. 1º da Constituição Federal).

A extensão justifica-se ainda no reconhecimento pela Constituição de 1988 dos direitos decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil (art. 5º, parágrafo 2º). Nesses termos, o Brasil ratificou tratados internacionais como, por exemplo, o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos e a Convenção Americana de

²³⁹ Levando em consideração que o Brasil é signatário da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 antes mesmo da elaboração da Constituição de 1988, bem como o fato de que o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II da CF) é possível concluir que o termo “asilo político” previsto no inciso X do art. 4 da Constituição de 1988 deve ser entendido no sentido lato: incluindo tanto o asilo *stricto sensu* (político) quanto o refúgio. A utilização do termo “asilo” trata-se de uma imprecisão terminológica que também ocorre em outros instrumentos legais (como, por exemplo, o artigo 23 da Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, e o preâmbulo da própria Convenção de 1951) que utilizam a espécie “asilo *stricto sensu*” no lugar do gênero “asilo”.

²⁴⁰ Artigo 5º, *caput*: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...)”

²⁴¹ Nesse sentido André de Carvalho Ramos (RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 721-754. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 730); Carmen Tiburcio (TIBURCIO, Carmen. A condição jurídica do estrangeiro na Constituição Brasileira de 1988. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 747-769. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 759/760).

Direitos Humanos, que estendem a todos os estrangeiros, e não apenas aos residentes, a titularidade dos direitos fundamentais²⁴².

Dessa forma, todas as garantias e todas as obrigações previstas no ordenamento jurídico brasileiro, salvo as exceções previamente estipuladas, abrangem também os estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil.

Nesses termos, é possível afirmar que a proteção aos refugiados é parte inegável das políticas do Estado brasileiro, estando essa proteção garantida, ainda que indiretamente, na Carta Magna. Assim afirma Liliana Jubilut²⁴³:

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, é importante destacar que o artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição determina que os direitos elencados na Constituição não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte. O Brasil vem ratificando a maioria dos tratados internacionais de direitos humanos e esses tratados, como visto, podem ser incorporados no ordenamento interno como normas supralegais (acima das leis ordinárias) ou, quando observado os requisitos previstos no parágrafo 3º do art. 5º da CF, como normas constitucionais.

²⁴² Nesse sentido posiciona-se também a jurisprudência brasileira: EMENTA: “HABEAS CORPUS”. **ESTRANGEIRO NÃO DOMICILIADO NO BRASIL. CONDIÇÃO JURÍDICA QUE NÃO O DESQUALIFICA COMO SUJEITO DE DIREITOS. PLENITUDE DE ACESSO, EM CONSEQÜÊNCIA, AOS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA DA LIBERDADE. RESPEITO, PELO PODER PÚBLICO, ÀS PRERROGATIVAS JURÍDICAS QUE COMPÕEM O PRÓPRIO ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE DEFESA. A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO “DUE PROCESS OF LAW” COMO EXPRESSIVA LIMITAÇÃO À ATIVIDADE PERSECUTÓRIA DO ESTADO (INVESTIGAÇÃO PENAL E PROCESSO PENAL). O CONTEÚDO MATERIAL DA CLÁUSULA DE GARANTIA DO “DUE PROCESS”. INTERROGATÓRIO JUDICIAL. NATUREZA JURÍDICA. POSSIBILIDADE DE QUALQUER DOS LITISCONSORTES PENAISS PASSIVOS FORMULAR REPERGUNTAS AOS DEMAIS CO-RÉUS, NOTADAMENTE SE AS DEFESAS DE TAIS ACUSADOS SE MOSTRAREM COLIDENTES. PRERROGATIVA JURÍDICA CUJA LEGITIMAÇÃO DECORRE DO POSTULADO CONSTITUCIONAL DA AMPLA DEFESA. PRECEDENTE DO STF (PLENO). MAGISTÉRIO DA DOUTRINA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.** (grifos). (STF, HC 94016 MC/SP, rel. Min. Celso de Mello, j. 7/4/2008). Disponível em: www.stf.jus.br Acesso em 15 de julho de 2011.

²⁴³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p.182

2.2.3 A Lei 9.474/1997

Como já mencionado anteriormente, a proteção internacional aos refugiados é garantida no âmbito internacional, todavia, essa proteção é realizada, efetivamente, dentro dos Estados.

Dessa forma, o artigo 5º da Convenção de 1951 e o artigo 3º do Protocolo de 1967 determinam que nenhuma disposição da Convenção ou do Protocolo prejudicará outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados facultando, assim, aos Estados, a elaboração de regras mais benéficas e mais adequadas a cada realidade²⁴⁴.

Embora já estivesse comprometido, ainda que indiretamente, com a proteção do refugiado, o Brasil adotou, em 1997, uma lei específica sobre essa temática: a Lei 9.474 de 22 de julho de 1997.

Essa Lei foi resultado do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 e foi elaborada pelo governo brasileiro em conjunto com representantes do ACNUR (o que demonstra uma vontade política para criar uma legislação nacional em acordo com as normas internacionais) e com a sociedade civil²⁴⁵.

A elaboração de uma lei nacional sobre o refúgio representou uma grande avanço no tocante à proteção aos refugiados, uma vez que essa prática ainda não é comum entre os Estados signatários da Convenção de 1951: a maior parte dos Estados trata da matéria do refúgio através de dispositivos constitucionais ou por meio de legislações infraconstitucionais não específicas sobre essa temática (legislação sobre imigração ou sobre o direito de asilo)²⁴⁶.

A Lei 9.474/97 define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados e contempla todos os dispositivos de proteção internacional dos refugiados previstos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, além de criar um órgão nacional específico para tratar dessa temática – o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

²⁴⁴Artigo 5º da Convenção: “Nenhuma disposição desta Convenção prejudica outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção.”; Art. 3º do Protocolo: “Os Estados Partes no presente Protocolo deverão comunicar ao Secretário Geral das Nações Unidas as leis e regulamentos que possam vir a adotar para assegurar a aplicação do presente Protocolo.”

²⁴⁵ Embora o projeto de lei para implementação do Estatuto do Refugiado no Brasil tenha seguido a tramitação habitual no Congresso Nacional, as pressões sociais e políticas (tendo em vista que a aprovação dessa Lei era acompanhada por diversos setores da sociedade civil que tinha interesse na temática e recebeu apoio por parte de instâncias do governo e de Organismos Internacionais, sobretudo o ACNUR) fizeram com que a sua tramitação fosse rápida: a sua aprovação foi célere, tendo sido iniciada em 13 de maio de 1996 e sancionada em 22 de julho de 1997 e publicada no Diário Oficial da União em 23 de julho de 1997. Cf. MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil.. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 31.

²⁴⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p.191.

Os dispositivos dessa Lei, conforme determina o seu artigo 48, devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com outros instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido. Esse dispositivo evita que qualquer interpretação da Lei brasileira seja mais restritiva do que aquela interpretação prevista em instrumentos internacionais de proteção aos refugiados permitindo, assim, uma interpretação sempre mais favorável aos refugiados.

Em virtude do seu alto padrão de proteção aos refugiados e levando ainda em consideração a importância do Brasil em termos de densidade populacional e posição geopolítica (o Brasil faz fronteira com 10 dos 12 países da América do Sul), a Lei brasileira sobre o refúgio foi considerada pelo ACNUR como um modelo a ser seguido para a elaboração de uma legislação uniforme na América do Sul.

O próximo tópico tem como objetivo analisar os aspectos da Lei 9.474/97 para verificar se de fato a Lei nacional sobre o refúgio cumpre o seu papel como um modelo para América do Sul em matéria de proteção aos refugiados.

Para tanto será realizada uma análise comparativa da legislação brasileira sobre o refúgio com as legislações dos demais países dessa região. Algumas considerações também serão feitas acerca dos desafios atuais frente a situações novas ou não previstas na Lei nacional, com o objetivo de apontar o que ainda pode ser feito para melhorar a proteção legal em matéria de refúgio.

Esse estudo é importante não só para avaliar se a legislação brasileira cumpre o seu papel de garantir proteção aos refugiados, mas também pelo fato de que, ao estabelecer a legislação brasileira como um modelo a ser seguido, outros países da América do Sul irão se espelhar na prática brasileira de proteção dos refugiados para a elaboração das suas normas internas e para guiar as suas ações dentro dessa temática.

2.2.3.1 Os aspectos da Lei 9.474/97: análise comparativa da Lei 9.474/97 com as legislações sobre refúgio dos países da América do Sul²⁴⁷

É possível afirmar que o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a adotar uma lei interna abrangente sobre refúgio. Outros países, como a Argentina e a Bolívia, aprovaram antes do Brasil regulamentos internos prevendo a criação de um órgão responsável pela proteção dos refugiados e o procedimento para a determinação da condição de refugiado²⁴⁸; no entanto, os regulamentos não têm a força de uma lei. Ademais, a Lei brasileira foi muito além do previsto em tais regulamentos no tocante à proteção aos refugiados (nestes regulamentos não havia, por exemplo, previsão dos direitos e deveres dos refugiado nem, no caso do regulamento interno da Argentina, previsão dos critérios que definem o refugiado).

A edição da Lei brasileira sobre o refúgio foi muito importante no contexto regional, pois foi uma lei pioneira na garantia de uma proteção ampla aos refugiados, regulamentando a proteção a estes indivíduos desde o seu ingresso no território nacional, o acesso ao procedimento para determinação da condição de refugiado, os direitos e obrigações até a busca de soluções duradouras.

Atualmente, a maior parte dos países da América do Sul que ratificou a Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 dispõe de normativa interna sobre refugiados²⁴⁹. A única exceção é o Suriname, signatário da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, mas não dispõe ainda de uma normativa interna sobre o tema²⁵⁰.

A Lei 9.474/97 está dividida em oito títulos e pode ser considerada, do ponto de vista formal, uma lei extremamente bem estruturada: o Título I apresenta os aspectos caracterizadores do refúgio (do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado); o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III cria o CONARE, órgão responsável pelo reconhecimento do *status* de refugiado, e estabelece as suas competências; o título IV estabelece as regras do processo de refúgio; o

²⁴⁷ A análise comparativa foi feita com base nas legislações internas sobre refúgio dos países da América do Sul, todas disponíveis no site do ACNUR. ACNUR. **Base de dados legais**. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em 04 de julho de 2011.

²⁴⁸ Argentina Decreto nº 464/1985 criou o Comitê de Elegibilidade para os Refugiados (CEPARE); Bolívia - Decreto Supremo Nº 19.640 de 1983 (definição de refugiado). O Equador também aprovou um regulamento interno em 1992 (Decreto Nº 3.301 de 1992 para a aplicação no Equador das normas da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967).

²⁴⁹ Entre os países da América do Sul, apenas na Guiana e na Guiana Francesa o tema da ratificação dos instrumentos internacionais sobre refugiados ainda está pendente (Ver APÊNDICE A – Países da América do Sul signatários da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967).

²⁵⁰ Ver APÊNDICE B – Países da América do Sul com legislação interna sobre refugiados. Nos últimos 10 anos os seguintes países da América do Sul adotaram normativa interna sobre refugiados: Argentina (2006); Bolívia (2005); Colômbia (2009); Chile (2010); Paraguai (2002); Peru (2002); Uruguai (2006); Venezuela (2001).

título V trata dos efeitos do Estatuto de Refugiado sobre a extradição e a expulsão; o Título VI estabelece as hipóteses de cessação e de perda da condição de refugiado; o Título VII cuida das soluções duráveis (integração local, repatriação e reassentamento) e o Título VIII apresenta as disposições finais.

Como já mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, a Lei nacional adota os mesmos critérios estabelecidos pela Convenção de 1951 para o reconhecimento do *status* de refugiado e as mesmas hipóteses de exclusão e cessação dessa condição.

A Lei nacional, todavia, vai mais além ao prever a possibilidade de extensão do benefício do refúgio ao grupo familiar do refugiado²⁵¹ e ao adotar, em seu artigo 1º, inciso III, o “espírito de Cartagena”, ampliando a definição de refugiado para incluir também as pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos.

Ressalte-se que o Brasil foi um dos primeiros países da América Latina a incorporar na sua legislação interna a definição ampliada “grave e generalizada violação de direitos humanos” como motivo para o reconhecimento do *status* de refugiado. Tal fato foi visto como uma boa prática e serviu de modelo para uma progressiva incorporação da definição regional nas legislações nacionais dos países da América do Sul²⁵².

Essa definição ampliada adotada pela Lei brasileira, apesar de não ter sido tão abrangente quanto à definição elaborada pela Declaração de Cartagena de 1984²⁵³, demonstra uma vontade política do Brasil em garantir proteção às pessoas vítimas de violações aos seus direitos humanos. Para a autora Liliana Jubilut²⁵⁴

²⁵¹ Art. 2º da Lei 9.474/97: “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.” A Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951 recomendou que os Governos tomassem as medidas necessárias para assegurar a proteção da família do refugiado, mas a Convenção de 1951 não introduz o princípio da unidade familiar na sua definição do termo de refugiado. Entretanto, as recomendações da Ata Final da Conferência são observadas pela maioria dos Estados. Nesse sentido, todos os países da América do Sul que dispõem de legislação interna sobre o refúgio adotaram expressamente o princípio da unidade familiar (Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Peru).

²⁵² Os primeiros países a incorporarem na legislação interna a definição ampliada da Declaração de Cartagena foram Bolívia (1983); Equador (1992) e Brasil (1997). Atualmente a definição regional de refugiado está prevista também nas legislações da Colômbia, Peru, Paraguai, Uruguai, Argentina e Chile. Ver APÊNDICE C – Países da América do Sul que incorporaram em sua legislação interna a definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984.

²⁵³ A definição ampliada constante na conclusão III, parágrafo 3º da Declaração de Cartagena de 1984 inclui como refugiado “(...) 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.”

²⁵⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p.191.

esse 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 desrespeito 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.

Com relação à previsão dos direitos e obrigações dos refugiados (art. 5º da Lei 9.474/97), a Lei brasileira estabelece o direito ao trabalho para os solicitantes de refúgio, através da emissão de carteira de trabalho provisória²⁵⁵. A previsão desse direito é de extrema importância, pois permite aos solicitantes, enquanto pendente a análise do seu pedido de refúgio, a possibilidade de suprir as suas necessidades mais imediatas evitando, assim, que a sua situação de vulnerabilidade se agrave ainda mais.

O reconhecimento do direito ao trabalho dos solicitantes de refúgio influenciou a legislação interna de outros países como, por exemplo, a legislação interna do Peru (2002), do Paraguai (2002), da Argentina (2006) e do Chile (2010).

Outro ponto bastante relevante da Lei nacional sobre refúgio foi o estabelecimento de um órgão colegiado para a determinação da condição de refugiado - o CONARE (Título III da Lei 9.474/97)²⁵⁶ - e a possibilidade de recurso para o Ministro da Justiça das decisões tomadas por aquele órgão.

A maior novidade do CONARE é que ele foi estabelecido com um órgão de deliberação coletiva, misto (público-privado) e de funcionamento tripartite, contando com a participação do governo brasileiro, das Nações Unidas (através do ACNUR) e da sociedade civil, representada pelas Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo.

A participação da sociedade civil com direito a voto no CONARE é muito importante, pois confere mais transparência e credibilidade ao processo de determinação da condição de refugiado, além de permitir que a responsabilidade pela proteção dos refugiados seja compartilhada entre o governo e a sociedade civil, garantindo que representantes da sociedade que estão diretamente ligados a temática dos refugiados participem plenamente na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas²⁵⁷.

²⁵⁵ Art. 21, parágrafo 1º: “O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir a carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividades remuneradas no País.”

²⁵⁶ O estudo sobre o CONARE será mais aprofundado no tópico 2.3.1.4 deste capítulo que tratará dos organismos envolvidos no procedimento de solicitação do refúgio no Brasil.

²⁵⁷ Silvia Menicucci e Liliana Jubilut alertam, no entanto, para o fato de que, embora a participação da sociedade civil no órgão nacional de concessão de refúgio seja de extrema relevância para a proteção nacional dos refugiados, é possível afirmar que uma das causas que influenciaram a criação do projeto tripartite de proteção aos refugiados no Brasil (envolvendo governo brasileiro, ACNUR e sociedade civil) foi a intenção do governo brasileiro de **não assumir a inteira responsabilidade com relação aos refugiados**, deixando, portanto, as preocupações práticas com relação à recepção e integração dos refugiados para o ACNUR e para a sociedade civil. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. **Refugee Status**

Embora todos os demais países da América do Sul que dispõem de legislação interna sobre o refúgio também tenham estabelecido um órgão colegiado, interinstitucional ou interministerial, responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado, a previsão da participação nesses órgãos de uma organização não governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados e com direito a voto só foi adotada, além do Brasil, por mais dois países – Uruguai²⁵⁸ (2006) e Bolívia (2005)²⁵⁹.

Com relação ao procedimento de solicitação de refúgio estabelecido no Título IV da Lei 9.474/97, o indivíduo pode exprimir o seu desejo de solicitar refúgio a qualquer autoridade de imigração e a qualquer tempo (art.7º, *caput*).

A Lei não estipula um prazo máximo para solicitar o refúgio após a entrada do indivíduo no território brasileiro como fazem outros países como o Peru, Bolívia e Equador (esses países exigem que a solicitação seja feita antes que expire a autorização de permanência provisória ou, caso não tenha esta autorização, em até 30 dias da data do ingresso no território de um desses países) e Colômbia (onde a solicitação deve ser feita em até 60 dias após a entrada no território colombiano).

Ademais, a Lei nacional considera que todas as informações fornecidas pelos solicitantes de refúgio, em qualquer fase do processo de reconhecimento do *status* de refugiado, são confidenciais²⁶⁰.

Essa disposição, que é extremamente importante não só para criar uma relação de confiança entre o solicitante de refúgio (que deve fornecer todas as informações sobre a sua história pessoal) e o funcionário responsável pela entrevista, mas também para garantir a segurança do solicitante (não o expondo indevidamente perante a sociedade local e perante o seu país de origem), serviu de parâmetro para grande parte das legislações sobre refúgio dos países da América do Sul²⁶¹.

Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise. *Refuge – Canada’s Periodical on Refugees*, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009, p. 34.

²⁵⁸ Interessante destacar que também faz parte da composição do órgão responsável pela concessão do refúgio no Uruguai um representante da Universidade da República, designado pelo Conselho da Faculdade de Direito, entre os docentes da Cátedra de Direitos Humanos ou de outra disciplina específica.

²⁵⁹ Em outros países da América do Sul essas três tendências (um representante de uma organização não-governamental, que trabalha com refugiados e que tem direito a voto) não estão presentes simultaneamente. Por exemplo, no Chile as ONG’s não fazem parte da composição dos órgãos de concessão do refúgio; na Colômbia, no Peru e no Equador as ONG’s não fazem parte da composição dos órgãos de concessão de refúgio, mas podem ser convidadas a participar, sem direito a voto; no Paraguai e na Argentina o representante da ONG deve ser ligado à temática dos refugiados, mas não tem direito a voto; e na Venezuela o representante na ONG não precisa estar ligado à temática dos refugiados, mas também não tem direito a voto.

²⁶⁰ Art. 23 da Lei 9.474/97.

²⁶¹ O princípio da confidencialidade das informações prestadas pelos solicitantes de refúgio foi adotado nas legislações da Argentina (2006); Chile (2010); Paraguai (2002); Peru (2002); Uruguai (2006) e Venezuela (2001) e Bolívia (2005). Todavia, ainda não é encontrado na normativa interna da Colômbia, e Equador.

Outro ponto de destaque na Lei brasileira de refúgio é o seu comprometimento com o princípio do *non-refoulement*, princípio indispensável à ideia de proteção internacional dos refugiados, através do qual se garante proteção contra a sua devolução para o país onde sofrem a perseguição que originou a sua condição de refugiado ou para qualquer outro país onde a sua vida ou a sua liberdade esteja sendo ameaçada.

A relevância da Lei brasileira está no fato de que, apesar de o Brasil já ser signatário da Convenção de 1951 e, conseqüentemente já estar vinculado internacionalmente ao princípio do *non-refoulement*, a Lei 9.474/97 reforça essa proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio ao estabelecer expressamente em sua normativa interna regras que impedem a sua devolução para um Estado onde haja risco de perseguição à sua vida e/ou liberdade.

Nesse sentido, o artigo 7º, parágrafo 1º da Lei 9.474/97 determina a impossibilidade de deportação do solicitante de refúgio²⁶²; bem como, no Título V da referida Lei, o artigo 33 prevê que o reconhecimento da condição de refugiado obsta o seguimento do pedido de extradição quando baseado nos mesmos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio e o artigo 34 determina a suspensão da extradição, em fase administrativa ou judicial, diante de um pedido de refúgio, desde que baseado nos mesmos fatos.

Portanto, a proteção dada pelo princípio do *non-refoulement* está garantida desde o momento da solicitação do refúgio, durante o momento de decisão pelo órgão competente e apenas cessa na hipótese de a decisão pelo reconhecimento do *status* de refugiado ser indeferida ou quando a condição de refugiado, já adquirida, cessar por qualquer outra causa legalmente prevista.

Todos os países da América do Sul adotam em suas normativas internas o princípio do *non-refoulement* determinando a impossibilidade de devolução do refugiado ou solicitante de refúgio para um país onde haja risco de perseguição à sua vida e/ou liberdade. Essa iniciativa dos países da América do Sul é muito importante no sentido de reforçar o estabelecido na normativa internacional de proteção ao refugiado.

Com relação às soluções duradouras, o Título VII da Lei 9.474/97, ao tratar da integração local prevê a assistência administrativa aos refugiados (auxílio para obtenção de documentos de seus países de origem como certificados de estudo, certidões de nascimento e matrimônio e legalização de seus diplomas).

²⁶²Art. 7º: “O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade (...); Parágrafo 1º: Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.”

Importante destacar que, embora essa assistência administrativa prestada pelo país de refúgio seja muito importante, diante da situação especial em que se encontram os refugiados, não sendo possível exigir dessas pessoas que entrem em contato com autoridades nacionais do seu país de origem para obter tais documentos, o Brasil é um dos poucos países da região que regula essa matéria em sua normativa interna²⁶³.

Ainda no tocante às soluções duradouras (Título VII), tem-se que o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a regular o reassentamento em sua normativa interna (artigos 45 e 46 da Lei 9.474/97) servindo assim, mais uma vez, de parâmetro para os demais países da região²⁶⁴. A Lei brasileira reconhece a solução duradoura do reassentamento de refugiados de forma voluntária e de forma planejada, com o apoio de órgãos estatais e de organizações não governamentais²⁶⁵.

Apesar de todos esses pontos positivos, a Lei 9.474/97 precisa rever algumas questões para que seja garantida uma proteção mais efetiva aos refugiados. Na Lei nacional, por exemplo, não há previsão expressa dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados²⁶⁶; a Lei apenas faz referência aos direitos assegurados pela Convenção de 1951 e determina, em seu artigo 5º, que os refugiados terão os mesmos direitos dos estrangeiros no Brasil.

Essa ausência de previsão dos direitos econômicos, sociais e culturais na Lei interna é preocupante, pois caso haja uma reforma nos diplomas legais internacionais que resulte na perda da validade da Convenção de 1951 os refugiados ficarão, durante o lapso de tempo necessário para a recepção da nova normativa internacional, sem essa proteção complementar essencial para a reconstrução de suas vidas.

Ademais, a previsão desses direitos na Lei nacional é especialmente relevante, pois embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros, os refugiados podem encontrar, na prática, muitas restrições de acesso ao mercado de trabalho e ao ensino superior, por exemplo.

No tocante ao procedimento de concessão de refúgio, apesar de ter o caráter de urgência e de ser um procedimento administrativo devendo pautar-se, portanto, pelo princípio

²⁶³ Arts. 43 e 44 da Lei 9.474/97. Na América do Sul, além do Brasil, Argentina, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai prevêm assistência administrativa aos refugiados.

²⁶⁴ Arts. 45 e 46 da Lei 9.474/97. Outros países da região com programas de reassentamento são Chile, Argentina e Uruguai. Atualmente, o Paraguai também está envolvido nesse programa, mas ainda não conta com refugiados reassentados.

²⁶⁵ Arts. 45 e 46 da Lei 9.474/97.

²⁶⁶ A previsão expressa de direitos econômicos, sociais e culturais aos refugiados pode ser encontrada na legislação interna da Argentina e do Equador.

da eficiência, a Lei 9.474/97 não estipula um prazo para as decisões do governo sobre refúgio como fazem outras legislações nacionais (por exemplo, a legislação do Paraguai estabelece o prazo de 90 dias e a legislação do Peru o prazo de 60 dias para finalizar o procedimento de análise do pedido de refúgio), o que pode levar à demora da decisão em determinados casos.

Ademais, tem-se que o processo de reconhecimento do *status* de refugiado é inteiramente administrativo (CONARE e Ministro da Justiça) e a Lei 9.474/97 não apresenta uma previsão específica de possibilidade de recurso ao Poder Judiciário da decisão final desse procedimento²⁶⁷. No entanto, essa previsão específica não seria necessária, pois ela está implícita na determinação constitucional (artigo 5º, XXXV) que estipula que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça à direito.

Ocorre que, como os refugiados e os solicitantes de refúgio geralmente não possuem conhecimento acerca das normas nacionais e da garantia específica de acesso ao Poder Judiciário, a inclusão dessa previsão na Lei de refúgio seria muito importante como uma forma de garantir efetividade ao direito de acesso aos remédios adequados para os casos de violações de direitos humanos²⁶⁸.

A Lei 9.474/97 representou um grande avanço na proteção nacional aos refugiados, demonstrando o compromisso do Brasil com essa temática, além de contribuir fortemente para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional dos Refugiados entre os países da América do Sul, servindo efetivamente como um modelo para a adoção de uma legislação mais abrangente entre os países dessa região.

Todavia, a Lei 9.474/97, apesar de moderna e bastante ampla, precisa ainda ser melhorada e aperfeiçoada em alguns pontos para assegurar maior proteção e estabilidade aos refugiados que chegam ao território brasileiro.

Ademais, tem-se que essa Lei ainda é pouco conhecida na sociedade brasileira, é pouco conhecida dos operadores do Direito e até mesmo dos meios acadêmicos²⁶⁹, o que dificulta bastante a efetividade da proteção aos refugiados.

Após essa análise dos aspectos gerais da Lei nacional de refúgio, o próximo tópico, dando continuidade à análise dos aspectos positivos e negativos da Lei 9.474/97 no tocante à

²⁶⁷ Existe previsão de possibilidade de recurso ao Poder Judiciário das decisões em matéria de refúgio nas legislações internas do Chile, Venezuela e Paraguai.

²⁶⁸ Como essa possibilidade de recurso não está presente na Lei de refúgio sendo, portanto, pouco conhecida pelos refugiados e solicitantes de refúgio, poucos casos chegam ao Poder Judiciário, como será visto Capítulo 3 deste trabalho.

²⁶⁹ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei brasileira de refúgio – sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 21.

proteção dos refugiados, apresentará um estudo mais aprofundado acerca das regras do procedimento nacional de reconhecimento do *status* de refugiado, previstas no Título IV da referida Lei.

2.3 O Procedimento Nacional De Reconhecimento Do *Status* De Refugiado

A Convenção de 1951 apresenta o conceito de refugiado e prevê certos padrões de tratamento a ser concedido a essas pessoas. Todavia, ela não diz nada acerca do procedimento a ser adotado pelos países para o reconhecimento da condição de refugiado. É, portanto, deixado a critério de cada Estado, levando em consideração a sua estrutura constitucional e administrativa, o estabelecimento de tal procedimento²⁷⁰.

Com efeito, há apenas um conjunto de recomendações emitidas pelo Comitê Executivo ACNUR quanto aos critérios mínimos capazes de assegurar que o solicitante de refúgio seja abrangido por certas garantias essenciais. O objetivo do ACNUR é diminuir a seletividade, através da criação de parâmetros mínimos que devem ser seguidos pelos Estados²⁷¹.

²⁷⁰ Os procedimentos variam entre os Estados; alguns Estados adotam procedimentos formais especialmente criados para a questão dos refugiados, em outros a questão da condição de refugiado é analisada no âmbito de procedimentos gerais para a admissão de estrangeiros e em outros países ainda, a condição de refugiado é determinada de maneira informal, ou *ad hoc*, por ocasião de procedimentos de menor alcance, tais como a emissão de documentos de viagem. ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra. 1992, p. 64.

²⁷¹ Esses requisitos básicos previstos pelo Comitê Executivo são os seguintes: (i) a realização de entrevistas individuais; (ii) os funcionários que têm o primeiro contato com os refugiados (via de regra são os funcionários da imigração ou da polícia federal) devem ser instruídos para receber os solicitantes de refúgio e devem atuar em conformidade com o princípio do *non-refoulement* e, após o primeiro contato, devem submeter o caso a uma autoridade superior; (iii) deve ser possível identificar claramente a autoridade competente pelo reconhecimento do *status* de refugiado e, sempre que possível, deve haver uma única autoridade central com responsabilidade para examinar os pedidos da condição de refugiado e para tomar uma decisão em primeira instância; (iv) aos solicitantes de refúgio devem ser dadas as condições necessárias, incluindo os serviços de um intérprete qualificado para submeter o seu caso às autoridades competentes e eles devem ser devidamente informados sobre a possibilidade de contatar um representante do ACNUR para participar do procedimento de solicitação do refúgio; (v) caso não seja reconhecido como refugiado o solicitante deve gozar de um período de tempo razoável para interpor recurso formal da decisão e (vi) deve ser permitido a ele permanecer no país em que está pendente a decisão, a menos que a autoridade tenha estabelecido que seu pedido é claramente abusivo e deve ser permitida a esta regular do solicitante enquanto pendente o recurso. O ACNUR esclarece, todavia, que alguns fatores, como, por exemplo, a situação econômica do país de acolhida e as próprias características dos solicitantes de refúgio podem influenciar a viabilidade de inclusão de todas essas recomendações nos ordenamentos internos. ACNUR. **ExCom n. 8 (XXVII). Determinação do Estatuto de Refugiado**, 1997. Disponível em: www.acnur.com.br. Ademais, o ACNUR ressalta que a responsabilidade de assegurar que essas medidas sejam efetivadas internamente não pode recair apenas sobre o Estado de acolhida e recomenda que a responsabilidade seja compartilhada com outros parceiros nacionais e internacionais. UNHCR. **Reception of Asylum Seekers, Including Standards of Treatment in the Context of Individual Asylum Systems**. 4 setembro, 2001, p. 7.

Como será demonstrado no decorrer deste capítulo que analisará o procedimento adotado no Brasil para o reconhecimento do *status* de refugiado, a legislação brasileira empenhou-se em adotar os critérios mínimos recomendados pelo Comitê Executivo do ACNUR. Nesse sentido, Juan Carlos Murillo Gonzáles²⁷²:

O instituto da proteção internacional de refugiados possui natureza humanitária e não deve ser um simples instrumento da política exterior, da política migratória, nem da política criminal de um Estado. Seu alcance deve refletir um processo justo, eficiente, rigoroso e técnico de reconhecimento, ou não, da condição de refugiado. As disposições essenciais da Lei brasileira garantem esse procedimento e são compatíveis com o parâmetro internacional de proteção de refugiados e refugiadas, inaugurado pela Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e ampliado pelo seu Protocolo de 1967.

No Brasil a proteção e acolhida à população refugiada pode ocorrer de duas maneiras: com o reconhecimento da condição de refugiado realizado pelo governo brasileiro, atuando o Brasil nesses casos como o primeiro país de acolhida e proteção; e por meio do reassentamento, quando o Brasil acolhe refugiados já reconhecidos como tais por outros Estados ou pelo ACNUR.

O procedimento para a solicitação de refúgio no Brasil como o primeiro país de acolhida divide-se em quatro fases: a primeira fase consiste na solicitação do refúgio através da Polícia Federal; na segunda fase ocorre a análise do pedido realizada pelas Cáritas Arquidiocesanas; a terceira fase é a decisão proferida pelo Comitê Nacional para Refugiados e dessa decisão, caso seja negado o reconhecimento da condição de refugiado, abre-se uma quarta fase que é o recurso cabível para o Ministro da Justiça que decidirá em último grau de recurso.

É importante destacar que o procedimento nacional de reconhecimento do *status* de refugiado foi desenvolvido apenas para analisar solicitações individuais de refúgio; tal procedimento tem sido satisfatório, uma vez que o número de solicitantes de refúgio no Brasil não é muito elevado. Todavia, seria importante que na Lei nacional houvesse a previsão de um procedimento específico a ser adotado para os casos de afluxo maciço de refugiados, a fim de evitar uma crise humanitária em tais situações²⁷³.

²⁷² GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 56.

²⁷³ Em 2006, por exemplo, o Brasil enfrentou um grande desafio com a chegada de um número elevado de solicitantes de refúgio do Líbano. Nesta ocasião o Brasil decidiu, diante da ausência de um procedimento legal específico para os casos de solicitações de refúgio em massa, aplicar um procedimento *fast track* (procedimento desenvolvido pelo CONARE para uma abordagem de emergência que determina que a análise da solicitação do refúgio deve durar no máximo 72 horas). Esta solução, no entanto, apenas levou em consideração os interesses do governo brasileiro (de resolver essa problemática de uma forma rápida) deixando de observar os padrões internacionais de proteção aos refugiados, sobretudo a Conclusão 30 do ExCom (XXXIV) de 1983 que

Antes de analisar o procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado, cabe identificar os organismos que dele participam para depois analisar o referido procedimento com mais rigor.

2.3.1 Organismos envolvidos no pedido de refúgio

O pedido de refúgio envolve a participação de quatro organismos: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refúgio – ACNUR, o Departamento da Polícia Federal, as Cáritas Arquidiocesana e o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE.

Além desses quatro organismos envolvidos no procedimento inicial de reconhecimento da condição de refugiado, da decisão negativa do CONARE cabe recuso para o Ministro da Justiça.

2.3.1.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

O escritório do ACNUR no Brasil está sediado em Brasília. O papel desempenhado por ele, após a edição da Lei 9.474/97, ficou reduzido, uma vez que, com a criação do CONARE o Brasil assumiu as atribuições antes executadas pelo ACNUR. Todavia, o órgão continua tendo grande importância no fornecimento de recursos materiais aos refugiados; ademais, o ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, mas sem voto²⁷⁴.

O ACNUR atua, portanto, assessorando o CONARE no procedimento de elegibilidade através da sua participação nas reuniões de reconhecimento, sendo essa participação de suma

reconhece as graves consequências de uma determinação errada com relação à concessão do refúgio e a consequente necessidade de que tal decisão seja acompanhada das adequadas garantias processuais recomendando, portanto, que cada caso seja analisado individualmente com suas particularidades por uma autoridade competente e que seja garantida uma solução específica (não é porque analisou vários casos de um determinado país que não se enquadravam para receber a proteção do refúgio que não vai reconhecer, de plano, uma outra pessoa desse mesmo país). O procedimento *fast track* tem sido adotado pelo CONARE em outras circunstâncias como, por exemplo, para dar uma resposta rápida para as solicitações de reassentamento (casos que necessitam de proteção imediata); todavia, nesses casos o procedimento é adequado, pois já houve previamente um reconhecimento do *status* de refugiado e o objetivo agora é garantir proteção efetiva a essas pessoas. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. **Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise**. *Refugee – Canada's Periodical on Refugees*, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009, p.33/34.

²⁷⁴ Cf. Art. 14, parágrafo 1º da Lei 9.474/97. A participação com voz, sem voto, foi pleito do próprio ACNUR, já que, por se tratar de um órgão internacional, do sistema das Nações Unidas, não parecia apropriado que tivesse voto em órgão governamental. Cf. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 172.

importância, já que o ACNUR é a agência da ONU especializada em proteger os refugiados em todo o mundo.

Além da proteção física e legal, os refugiados no país têm direito à documentação e aos benefícios das políticas públicas de educação, saúde e habitação, entre outras. O ACNUR atua no auxílio à efetivação dessas políticas públicas por meio da disponibilização de recursos para financiar projetos para a proteção dos refugiados²⁷⁵.

Para garantir a assistência humanitária e a integração dessa população, o ACNUR trabalha com diversas ONGs no país e auxilia na implementação de diversos programas como o de integração local, que busca facilitar a inserção do refugiado na comunidade, e o de reassentamento, que recebe refugiados que continuam sofrendo ameaças ou problemas de adaptação no primeiro país de refúgio²⁷⁶.

A presença do ACNUR no Brasil ajuda ainda a criar mais oportunidades para o desenvolvimento de campanhas que visam informar o público em geral acerca da temática dos refugiados.

2.3.1.2 O Departamento da Polícia Federal

A Polícia Federal foi instituída como órgão permanente, organizado e mantido pela União (é órgão do Poder Executivo vinculado ao Ministério da Justiça) e estruturado em carreira. Entre as suas diversas competências destaca-se, para os fins do presente estudo, a de exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras²⁷⁷.

O Estatuto do Estrangeiro prescreve ao Departamento da Polícia Federal a responsabilidade pela inspeção da migração, consistente no controle e fiscalização da entrada, permanência e saída dos estrangeiros no país. Nesses termos, o artigo 1º, inciso I, “h”, do Decreto nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973 (que define a estrutura do Departamento de

²⁷⁵ Antes as verbas para proteção dos refugiados vinham unicamente do ACNUR; a partir de 2004 o CONARE e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República passaram também a contribuir para o desenvolvimento de projetos para os refugiados. O ACNUR permanece ainda como o órgão que mais contribui no Brasil com a disponibilização de verbas para a proteção dos refugiados, todavia, a ideia é contribuir cada vez menos para que o governo possa assumir a sua responsabilidade. As verbas do ACNUR são pequenas para o seu trabalho e o órgão deve priorizar a sua ajuda para os países que mais necessitam. ACNUR. **Breve histórico do ACNUR**. Disponível em: www.acnur.org Acesso em: 02 de julho de 2009.

²⁷⁶ ACNUR. **Breve histórico do ACNUR**. Disponível em: www.acnur.org Acesso em: 02 de julho de 2009.

²⁷⁷ Cf. art. 144, parágrafo 1º, inciso III da Constituição Federal.

Polícia Federal – DPF) determina também que compete à Polícia Federal apurar as infrações às normas de ingresso ou permanência de estrangeiros no País²⁷⁸.

No tocante especificamente à atuação da Polícia Federal junto aos refugiados, têm-se como de grande relevância a competência e o papel desempenhado por este órgão. Sua atuação tem início logo na entrada dos solicitantes de refúgio no Brasil, sendo a Polícia Federal o primeiro órgão de contato dos refugiados em solo brasileiro, responsável por formalizar a solicitação do reconhecimento da condição de refugiado através da oitiva e da tomada das declarações dos solicitantes, independentemente da sua condição de entrada (se regular ou irregular), e garantindo sempre observância ao princípio do *non-refoulement*²⁷⁹.

Nesses termos, o artigo 7º da Lei 9.474/97 estabelece que o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. Devendo a autoridade competente, nos termos do artigo 9º da referida Lei, ouvir o interessado e preparar o Termo de Declaração.

Os agentes da Polícia Federal devem estar capacitados para lidar com a questão dos refugiados, pois, na maioria dos casos, por medo, desconhecimento das leis nacionais ou por não saberem falar o idioma, os estrangeiros não afirmarão claramente que desejam solicitar o refúgio. Dessa forma, os policiais deverão estar atentos para situações que, ainda que indiretamente, demonstrem a possibilidade de o estrangeiro ser um refugiado e devem ainda contar com tradutores como forma de facilitar a comunicação e, conseqüentemente, a efetivação da proteção a esses indivíduos²⁸⁰.

A Polícia Federal é também membro do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), compondo o colegiado responsável por analisar o pedido e declarar o reconhecimento, cessação ou perda da condição de refugiado em primeira instância (artigo 14, inciso VI da Lei 9.474/97)²⁸¹, sendo a sua participação no órgão nacional de reconhecimento da condição de refugiado considerada serviço relevante e que não implica remuneração de qualquer natureza ou espécie²⁸².

²⁷⁸ BRASIL. Decreto N° 73.332, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D73332.htm Acesso em 10 de agosto de 2011.

²⁷⁹ Cf. arts. 8º e 9º da Lei 9.474/97.

²⁸⁰ Nesse sentido é a Recomendação do Comitê Executivo do ACNUR n. 8. ACNUR. **ExCom n. 8 (XXVII). Determinação do Estatuto de Refugiado**, 1997. Disponível em: www.acnur.com.br. Acesso em 10 de abril de 2011.

²⁸¹ A composição do CONARE será melhor analisada no tópico 2.3.1.4 que tratará exclusivamente da atuação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

²⁸² Cf. art. 15 da Lei 9.474/97.

A atuação da Polícia Federal estende-se até a fase de permanência dos refugiados no território brasileiro (tendo a competência para expedir os primeiros documentos dos refugiados²⁸³, bem como o passaporte, no caso de viagens previamente autorizadas pelo CONARE²⁸⁴) e também no momento da saída, quando o refugiado retorna a seu Estado de origem, seja pela cessação da condição (compete à Polícia Federal promover a repatriação dos refugiados) ou pela perda como, por exemplo, diante da saída desautorizada do território nacional e posterior retorno ao Brasil, é a Polícia Federal quem vai verificar a situação e aplicar as medidas necessárias²⁸⁵.

A Polícia Federal tem, portanto, competência para agir em todas as fases do processo de acolhida dos refugiados no Brasil interagindo, em todos esses momentos, com os demais organismos nacionais e internacionais envolvidos no processo de reconhecimento e proteção dos refugiados.

2.3.1.3 O papel estratégico da Cáritas no Brasil

A Cáritas Internacional²⁸⁶ foi estabelecida oficialmente em 1950 como uma organização não-governamental ligada à Igreja Católica que atua mundialmente em diversos projetos sociais com enfoque na questão da defesa dos direitos humanos, entre eles o trabalho de acolhida dos refugiados. O trabalho desenvolvido pela Cáritas com os refugiados ocorre

²⁸³ A Polícia Federal é responsável por documentar o refugiado desde o momento do pedido, mediante a concessão de Protocolo Provisório (documento que autoriza a estada do solicitante no território brasileiro até a decisão final do processo) até a expedição da Carteira de Identidade de Estrangeiro.

²⁸⁴ Cf. Art. 55, inciso I, “c” da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, alterada pela Lei nº 6.964, de 09 de dezembro de 1981 (Estatuto do Estrangeiro): “Poderá ser concedido passaporte para estrangeiro. I. No Brasil: “c”. a asilado ou a refugiado, como tal admitido no Brasil”; a expedição desse passaporte depende ainda de autorização do CONARE, nos termos na Resolução Normativa n. 5 e n.12 do CONARE. Ver: Anexo 5 – Resolução Normativa do CONARE n. 5 (autorização para viagem de refugiado ao exterior) e n. 12 (dispõe sobre a autorização para viagem de refugiado ao exterior, a emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro refugiado, quando necessário, bem como o processo de perda da condição de refugiado em razão de sua saída de forma desautorizada).

²⁸⁵ Cf. Instrução de Serviço nº 003-DPMAF, de 29 de setembro de 1997 - Art. 28: “Quando do Retorno ao Brasil de estrangeiros residente e registrados, deverá o agente fiscalizador observar o seguinte: [...] III - em se tratando de asilado ou de refugiado, a exigência da autorização para saída e o prazo de ausência, nela previsto, são os mesmos do passaporte para estrangeiros [...] § 3º. Tratando-se de refugiado, deverá ser permitida a entrada, encaminhando-se imediatamente o estrangeiro à Chefia de PMAF para que sejam tomadas por termo suas declarações que serão encaminhadas ao CONARE, para decidir sobre a cessação do refúgio, nos termos do Artigo 12, II, da Lei 9.474 97.

²⁸⁶ A Cáritas Internacional (*Caritas Internationalis*) é formada pelas Cáritas Nacionais, que se organizam em regiões continentais para facilitar a sua atuação no auxílio à população em suas maiores necessidades. Atualmente existem cento e sessenta e duas (162) Cáritas Nacionais, sendo que vinte e uma (21) são parceiras do ACNUR na tarefa de proteção dos refugiados. Cf. CARITAS INTERNATIONALIS. Disponível em: www.caritas.org. Acesso em 20 de agosto de 2011.

através da defesa da criação de condições favoráveis de proteção e integração social dessas pessoas no território do país de acolhida.

Sendo a Cáritas uma organização não-governamental (ONGs), faz-se necessário ressaltar a importância do trabalho desenvolvido pelas ONGs na seara dos direitos humanos, sobretudo na esfera internacional. As ONGs são organizações privadas, sem fins lucrativos, que têm como objetivo a realização de trabalhos sociais; no desenvolvimento de suas atividades as ONGs contribuem para a efetivação das normas de direitos humanos.

A atuação das ONGs, como é o caso das Cáritas, está baseada na ideia de solidariedade horizontal, conceituada por José Casalta Nabais²⁸⁷ como os deveres de solidariedade que cabem à comunidade social ou sociedade civil, entendida esta, em contraposição à sociedade estadual ou política²⁸⁸. A solidariedade horizontal, cuja importância na sociedade vem crescendo diante dos limites apresentados pelo Estado Social contemporâneo, pode se manifestar de dois modos: na atuação espontânea dos indivíduos e grupos sociais e na expressa solicitação do Estado que, reconhecendo a sua incapacidade, busca auxílio na sociedade civil²⁸⁹.

A solidariedade horizontal representa, portanto, a colaboração economicamente desinteressada dos indivíduos e grupos sociais para a garantia de um nível essencial de realização humana que a atuação estatal não está em condições de satisfazer:

E não está em condições de satisfazer não só ou não tanto porque lhe falte capacidade técnica, humana ou financeira, mas sobretudo porque lhe falta aquele ou aqueles elementos de humanidade que só a sociedade civil e cada um dos seus membros, individual ou coletivamente, está em condições de proporcionar. Pois, não podemos esquecer que alguns dos problemas que hoje convocam a nossa solidariedade, designadamente os colocados em sede de algumas das exclusões sociais do nosso tempo requerem, mais do que prestações pecuniárias ou mesmo em espécie do estado ou de outras instituições, o contacto e o calor humanos que promovam a recuperação do sentido útil da vida, reconduzindo os excluídos ao seio da família, ao mundo do trabalho, ou ao exercício duma atividade útil inclusivamente em sede do voluntariado social²⁹⁰.

²⁸⁷ NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade: algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 137/139.

²⁸⁸ O autor diferencia a solidariedade horizontal da solidariedade vertical sendo esta representada pela responsabilidade do Estado na realização dos direitos sociais. O autor afirma nesse sentido que o Estado, na sua configuração de Estado social, não pode deixar de garantir a cada um dos membros da sua comunidade um adequado nível de realização dos direitos à saúde, educação, habitação, segurança social. Idem, p. 137.

²⁸⁹ Quanto a esta segunda forma de manifestação da solidariedade horizontal, José Casalta afirma que “a solidariedade é, sobretudo uma expressão de um certo fracasso da estadualidade social, um fracasso que é resultado tanto dos limites naturais que a escassez de meios coloca à realização estadual dos direitos económicos, sociais e culturais, como do seu retrocesso actual que o abrandamento do desenvolvimento económico, de um lado, e o egoísmo pós-moderno, de outro, vieram suportar.”(sic) Idem, p. 139.

²⁹⁰ Idem, p. 140.

No entanto, é preciso destacar que o trabalho desenvolvido pelas Cáritas tem como objetivo alcançar uma solidariedade libertadora, ou seja, que através dos projetos desenvolvidos pela instituição as pessoas por eles beneficiadas superem as dificuldades e consigam viver de forma autônoma²⁹¹.

Ademais, é preciso alertar para o fato de que essa solidariedade não pode servir de argumento ou pretexto para o Estado abandonar à sociedade aquelas tarefas que ele próprio, dentro das suas reais possibilidades de atuação e realização, está em condições de efetivar.

As ONGs atuam no âmbito dos Estados onde se constituíram, mas em razão da natureza de seus objetivos podem desenvolver atividades de caráter internacional. Nessa atuação essas organizações acabam levando para o plano internacional as realidades e os problemas locais auxiliando, por conseguinte, na busca de soluções para essas questões²⁹².

Tendo em vista a importância do papel desempenhado pelas ONGs no cenário internacional, o artigo 71 da Carta das Nações Unidas permite que elas façam parte do sistema geral da ONU, através da sua participação no Conselho Econômico e Social (ECOSOC)²⁹³.

Nesses termos, o relevante papel desempenhado pela Cáritas Internacional é reconhecido pela comunidade internacional, tendo ela, desde 1967, *status* de observadora junto à ONU no Conselho Econômico e Social.

A Cáritas no Brasil existe desde 1956 com o objetivo de garantir assistência social, a promoção humana e a transformação da sociedade; ela está ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e à Pastoral Social e organiza-se em 140 dioceses que juntas formam arquidioceses, entre as quais se destacam as arquidioceses de São Paulo e do Rio de Janeiro que atuam na acolhida dos refugiados que chegam ao território brasileiro.

A Cáritas Brasileira, em termos jurídico-organizacional, identifica-se como entidade de assistência social sem fins lucrativos, em conformidade com a Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) que apresenta como objetivo de assistência social a promoção de ações sociais voltadas aos mais diversos grupos, visando ao enfrentamento da pobreza e à garantia

²⁹¹ RODRIGUES Karoline Parrião. **Cáritas e ação social católica: “caridade libertadora” como solidariedade.** Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/12c13d8f3c48fd8f5c16Karoline%20Parri%C3%A3o%20Rodrigues.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2011.

²⁹²JUBILUT, Liliana Lyra. **A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados.** Disponível em: Núcleo de Apoio aos Refugiados no Espírito Santo: <http://nuares.wordpress.com/artigos/> Acesso em: 20 de agosto de 2011, p. 4.

²⁹³ Cf. art. 71 da Carta das Nações Unidas: “O Conselho Econômico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessada no caso.”

dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais²⁹⁴.

Para a manutenção e realização de suas finalidades a Cáritas poderá contar, entre outras fontes de recursos, com a assinatura de acordos e contratos com a cooperação internacional e convênios com setores públicos em nível federal, estadual e municipal²⁹⁵.

Nesses termos, o trabalho desenvolvido pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) no auxílio aos refugiados conta com dois tipos de parcerias: a parceria firmada com o ACNUR e uma parceria mais recente firmada com o governo brasileiro

A parceria firmada entre as Cáritas e o ACNUR ocorre através de convênios renovados anualmente por meio dos quais o ACNUR delega a sua competência para as Cáritas, estabelecendo as regras e fornecendo as verbas para a efetivação do trabalho de proteção (aspectos jurídicos), assistência (aspectos sociais) e integração (no local do refúgio) da população refugiada²⁹⁶; em contrapartida, as Cáritas têm a função de prestar contas e implementar os objetivos do ACNUR, sendo por isso denominadas de agências implementadoras (*implementig partners*).

Essa parceria firmada entre o ACNUR e a sociedade civil, além de consagrar a prática da ONU (art. 71 da Carta das Nações Unidas) é de extrema relevância na garantia de uma proteção e maior efetivação dos direitos humanos, uma vez que, conhecendo melhor a realidade local, as Cáritas podem atuar de uma forma mais concreta no auxílio à integração dos refugiados na sociedade brasileira.

A parceria firmada com o governo brasileiro teve início em 2005, a partir de uma rubrica no orçamento da União destinada à acolhida aos refugiados²⁹⁷. Essa parceria dá-se através de convênios, também firmados anualmente, através dos quais o governo brasileiro

²⁹⁴ Art. 3º da Lei 8.742/93: “Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”.

²⁹⁵ Cf. art. 28 do Estatuto da Cáritas Brasileira: “Para a manutenção e realização de suas finalidades, a CB poderá contar com contribuições de colaboradores, benfeitores, convênios, acordos, contratos, campanhas e outros.”

²⁹⁶ Importante destacar que além dos convênios firmados com as Cáritas, o ACNUR no Brasil trabalha em parceria com outras ONGs que oferecem assistência para os refugiados e solicitantes de refúgio como, por exemplo, o Instituto de Migração e Direitos Humanos (IMDH); e com ONGs que trabalham com os reassentados como, por exemplo, a Associação Padre Antonio Vieira da Companhia de Jesus (ASAV) no Rio Grande do Sul e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) em Guarulhos.

²⁹⁷ Antes desse período o CONARE dependia dos recursos destinados ao Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça.

repassa verbas para que as Cáritas desenvolvam o trabalho na acolhida e proteção dos refugiados²⁹⁸.

A CASP e a CARJ são responsáveis pelos Centros de Acolhida para Refugiados. O trabalho realizado nos Centros de Acolhida envolve setores da sociedade²⁹⁹ e do poder público no apoio aos refugiados. Nos Centros é oferecida proteção, assistência e solidariedade através da ação das Cáritas nos aspectos jurídicos e nos aspectos sociais como habitação, alimentação, cursos de português, medicamentos.

Enquanto a CASP atende aos refugiados que chegam pela região Sul, Sudeste (com exceção do Rio de Janeiro) e Centro Oeste, a CARJ atende aos refugiados que chegam pelas regiões Norte, Nordeste mais o Estado do Rio de Janeiro.

Recentemente a atividade de acolhida dos refugiados passou também a contar com o apoio do Instituto de Migrações e Direitos Humanos em Brasília (IMDH), organização não governamental que estabeleceu um novo centro de acolhida para atendimento e orientação aos refugiados nesta cidade.

A abertura desse novo centro de orientação para a população de refugiados só foi possível devido a uma nova parceria firmada entre a CASP e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), que começou em janeiro de 2004 e resultou na transferência de fundos da SEDH/PR para a CASP com os objetivos de contratar mais pessoal e ampliar geograficamente a proteção dos refugiados no Brasil³⁰⁰.

O aumento do orçamento da CASP permitiu o estabelecimento de sub-parcerias não só com o IMDH em Brasília, mas também com a CARJ para contratação de novos profissionais para o atendimento aos refugiados³⁰¹.

²⁹⁸ Maria Silvia de Pietro define o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração. Os convênios firmados anualmente entre o governo brasileiro e as Cáritas são convênios entre entidades públicas e particulares; sobre este tipo de convênio afirma Maria Silvia di Pietro: “Quanto ao convênio firmado entre entidades públicas e particulares, ele não é possível como forma de delegação de serviços públicos, mas como modalidade de fomento. É normalmente utilizado quando o Poder Público quer incentivar a iniciativa privada de interesse público. Ao invés de o Estado desempenhar, ele mesmo, determinada atividade, opta por incentivar ou auxiliar o particular que queira fazê-lo, por meio de auxílios financeiros ou subvenções, financiamentos, favores fiscais, etc. A forma usual de concretizar esse incentivo é o convênio.” DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Atlas, p. 338-339.

²⁹⁹ Através de acordos e parcerias com várias entidades entre as quais se destaca o apoio oferecido pelo SENAI, Sesi, SENAC e SESC.

³⁰⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados**. Disponível em: Núcleo de Apoio aos Refugiados no Espírito Santo: <http://nuares.wordpress.com/artigos/> Acesso em: 20 de agosto de 2011, p. 17.

³⁰¹ O estabelecimento desse novo Centro de Acolhida mostra um aumento no interesse público na questão dos refugiados e ajuda a difundir o trabalho com os refugiados para outras cidades no Brasil.

Importante ressaltar que embora as Cáritas no Brasil desenvolvam um papel de extrema importância na proteção nacional aos refugiados, não existe na Lei 9.474/97 nenhuma disposição tratando dessa cooperação entre governo e sociedade civil. A única previsão na Lei 9.474/97 faz menção à participação de uma entidade da sociedade civil que trabalhe com a temática dos refugiados no órgão nacional responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado, o CONARE.

Todo o trabalho realizado pela CASP e pela CARJ na acolhida e integração dos refugiados na sociedade brasileira ocorre, como mencionado, com base em convênios firmados anualmente com o governo e com o ACNUR. Essa ausência de previsão legal gera certa insegurança na proteção dos refugiados, uma vez que, se por algum motivo os convênios firmados com o ACNUR e com o governo não forem renovados³⁰², os refugiados ficarão sem nenhum tipo de proteção específica.

2.3.1.4 O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)

É competência constitucional do Poder Executivo, nos termos do artigo 84, inciso VII da Constituição Federal, conduzir as relações internacionais do país; as decisões tomadas nesse âmbito são soberanas do Estado brasileiro.

Na condução da política externa caberá ao Poder Executivo decidir sobre a concessão de refúgio, naturalização e autorização para ingresso ou saída de pessoas do território nacional.

No que concerne ao reconhecimento da condição de refugiado, a Lei 9.474/97 expressamente determina a competência do Poder Executivo, através do órgão administrativo CONARE que atua no âmbito do Ministério da Justiça.

O CONARE foi criado pela Lei 9.474/97³⁰³ como o órgão encarregado de tomar decisões em matéria de refúgio. O CONARE é órgão de deliberação no âmbito do Ministério da Justiça sendo sua competência, como primeira instância, analisar o pedido e declarar o

³⁰² Como nos convênios não existe uma vinculação contratual não se admite cláusulas de permanência obrigatória; dessa forma, os convenientes podem denunciá-los antes mesmo do término do prazo de vigência, promovendo o respectivo encontro de contas. DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Atlas, p. 338.

³⁰³ Apesar de ter sido criado apenas em 1997, desde 1994 os organismos que compõem o CONARE já se reuniam informalmente para trabalhar com a questão da integração local dos refugiados e com a elaboração da Lei nacional sobre a temática do refúgio.

reconhecimento da condição de refugiado e decidir também acerca da cessação e da perda dessa condição³⁰⁴.

O CONARE também é responsável pela implementação das políticas públicas para os refugiados no Brasil - através da orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados - e ainda por aprovar instruções normativas³⁰⁵ para esclarecimentos quanto à execução da Lei 9.474/97, visando a sua melhor implementação³⁰⁶.

Conforme artigo 14 da Lei 9.474/97, o CONARE apresenta a seguinte composição: um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá e decidirá sobre a concessão ou não do refúgio em caso de empate; um representante do Ministério das Relações Exteriores (vice-presidente); um representante do Ministério do Trabalho; um representante do Ministério da Saúde; um representante do Ministério da Educação; um representante do Departamento de Polícia Federal; um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País (representada atualmente pelas Cáritas Arquidiocesana de São Paulo)³⁰⁷.

Todos os membros do CONARE são indicados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem³⁰⁸, e exercem a função sem remuneração³⁰⁹.

Cada representante tem direito a um voto e as decisões são tomadas por maioria simples³¹⁰. O ACNUR será sempre membro convidado nas reuniões do CONARE tendo direito a se manifestar, mas sem direito a voto³¹¹.

³⁰⁴ Cf. art. 12 da Lei 9.474/97: “Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.”

³⁰⁵ Atualmente existem 13 Resoluções Normativas em vigor: Resolução Normativa 1 (modelo do termo de declaração a ser preenchido na Polícia Federal); 2 (modelo do questionário a ser preenchido nos Centros de Acolhida para Refugiados); 3 (modelo do termo de responsabilidade do refugiado); 4 (solicitação de reunião familiar); 5 (autorização para viagem internacional); 6 (concessão do protocolo provisório); 7 (adoção de prazos e atendimentos a convocações); 8 (notificação de indeferimento da solicitação de refúgio); 9 (local para preenchimento de questionário); 10 (refugiados com residência definitiva no Brasil); 11 (publicação da notificação); 12 (viagens internacionais e perda do *status* de refugiado); 13 (Resolução Recomendada CNI 8).

³⁰⁶ Cf. art. 12 e seus incisos da Lei 9.474/97

³⁰⁷ O CONARE conta ainda com um coordenador geral que fica encarregado de preparar os processos de solicitação de refúgio para as reuniões (art. 14, parágrafo 3 da Lei 9.474/97).

³⁰⁸ Cf. art. 14, parágrafo 2º da Lei 9.474/97.

³⁰⁹ Cf. art. 15 da Lei 9.474/97.

³¹⁰ Cf. art. 16 da Lei 9.474/97 “O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.”

Essa composição interministerial do CONARE gera algumas discussões, pois se por um lado ela é fundamental por difundir a temática para todos os órgãos do governo que terão em um momento futuro reflexo na vida do refugiado podendo, dessa forma, auxiliar na discussão e planejamento da inserção dos solicitantes de refúgio nas políticas públicas disponíveis aos brasileiros³¹²; por outro lado, nem todos os ministérios estão ligados **diretamente** à questão e, por isso, não têm conhecimento sobre as técnicas de elegibilidade, não estando qualificados para lidar com essa temática³¹³.

Essa é uma questão problemática, pois a inclusão de profissionais que não estão preparados para decidir acerca do reconhecimento do *status* de refugiado pode levar a decisões contraditórias e até mesmo injustas, bem como ao descrédito desse instituto de proteção. Uma solução para essa questão seria a promoção, por parte do ACNUR, de cursos de atualização, treinamento e qualificação dos membros do CONARE.

O CONARE conta também com a participação da sociedade civil. Essa participação é de extrema relevância, pois traz para os demais participantes uma visão mais ampla e real do fenômeno do refúgio, uma vez que essas organizações não governamentais estão na ponta de todo o processo, atendendo e assistindo a população beneficiada pela Lei nº 9.474/97³¹⁴.

Discute-se ainda a possibilidade de ampliar a composição do CONARE como forma de efetivar políticas públicas de forma mais ampla incluindo neste órgão novos ministérios (por exemplo, o Ministério das Cidades e o Ministério de Desenvolvimento Social), o Comitê de Direitos Humanos da Presidência da República e uma organização que trate especificamente da questão do reassentamento.

³¹¹ Cf. art. 14, parágrafo 1º da Lei 9.474/97.

³¹² GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 31: “(...) como a determinação da condição de refugiado é realizada por um órgão colegiado, isso certamente contribui de maneira significativa com a formulação de verdadeiras políticas públicas articuladas (...) Naqueles países da região em que a determinação da condição de refugiado é realizado por um órgão unipessoal, a instância governamental que tem esta competência deve frequentemente negociar e promover o interesse de outras dependências governamentais, que se sentem alheias ao desenho, formulação e implementação de políticas públicas para a proteção de refugiados”.

³¹³ Para reconhecer o *status* refugiado é preciso considerar as cláusulas de inclusão e as cláusulas de exclusão, o que requer o conhecimento de outras áreas do Direito Internacional, como o Direito Internacional Humanitário, Direito Penal Internacional e Direitos Internacional dos Direitos Humanos. Dessa forma, o trabalho do CONARE teria um resultado melhor, caso os seus membros tivessem um conhecimento avançado de Direito Internacional e fossem especialistas na proteção aos refugiados. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. **Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise**. *Refugee – Canada’s Periodical on Refugees*, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009, p. 34.

³¹⁴ DEMANT, Eva. Avanços e desafios da proteção internacional no Brasil. ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.4, n. 4. Brasília, 2009, p. 30.

Por fim, é importante destacar que até 2004 o CONARE não possuía uma autonomia financeira, dependendo dos recursos destinados ao Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça. Apenas a partir de 2004 é que houve a destinação orçamentária específica ao Comitê³¹⁵.

2.3.1.5 O Ministério da Justiça

O Presidente da República, chefe do Poder Executivo, exerce suas funções através do auxílio prestado pelos Ministros de Estado³¹⁶.

O Ministro de Estado é agente político diretamente nomeado pelo Presidente da República e demissível *ad nutum*; a eles são atribuídas diversas competências, por lei ou por ato administrativo.

O Ministério da Justiça, representado pelo respectivo Ministro, no que concerne à questão do refugio atua como presidente do CONARE e a ele caberá decidir sobre o reconhecimento ou da condição de refugiado quando houver empate.

O Ministro da Justiça é também o responsável pela decisão em caso de recurso das decisões do CONARE (reconhecimento, cessação ou perda da condição de refugiado³¹⁷). Essa decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso³¹⁸.

2.3.2 O procedimento nacional de reconhecimento do *status* de refugiado

Inicialmente cumpre ressaltar que, no termos da Lei 9.474/97, o processo de reconhecimento da condição de refugiado é gratuito e tem caráter urgente³¹⁹ e sigiloso³²⁰.

Como mencionado nos tópicos acima, o procedimento nacional de reconhecimento do *status* de refugiado conta com a participação direta da sociedade civil e do ACNUR no CONARE. Essa participação determina o caráter tripartite do procedimento nacional de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil (governo, sociedade civil e ACNUR), o que representa uma inovação em termos procedimentais, garantindo uma proteção mais ampla

³¹⁵ No exercício de 2007 o CONARE passou a receber um total de R\$ 628.000,00 (seiscentos e vinte e oito mil reais) em recursos. Um valor considerável em relação ao que foi inicialmente liberado em 2004 (R\$130.500,00 – cento e trinta mil e quinhentos reais). LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE.** ACNUR/CONARE. Brasília, 2007, p.74.

³¹⁶ Cf. art. 76 Constituição Federal.

³¹⁷ Cf. art. 29 da Lei 9.474/97.

³¹⁸ Cf. art. 31 da Lei 9.474/97.

³¹⁹ Cf. art. 47 da Lei 9.474/97.

³²⁰ Cf. art. 20 da Lei 9.474/97.

aos refugiados. É importante destacar que esse caráter tripartite estende-se durante o momento da acolhida e integração da população refugiada no Brasil.

O procedimento de reconhecimento da condição de refugiado tem início com uma solicitação de refúgio. De acordo com o disposto na Lei 9.474/97, o primeiro contato do solicitante de refúgio com um órgão brasileiro para efetivar a solicitação de refúgio deveria ser feito junto ao Departamento da Polícia Federal nas fronteiras³²¹.

Ocorre que, na maior parte das vezes, seja por medo de se dirigir à polícia e de ser enviado de volta para o território do qual fugiu ou mesmo por desconhecer o modo adequado para solicitar o reconhecimento da condição de refugiado, esse primeiro contato dos refugiados ocorre com os Centros de Acolhidas de Refugiados (as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro ou de São Paulo). Nesses casos, os funcionários das Cáritas farão o atendimento inicial e encaminharão o solicitante à Polícia Federal, tendo em vista que a Lei 9.474/97 prevê em seu artigo 9º, como instrumentalização inicial do pedido de refúgio, a oitiva do interessado e a preparação do “Termo de Declaração”, a ser lavrado pela Polícia Federal³²².

A Polícia Federal deverá informar o ACNUR sobre a solicitação de refúgio, sendo facultado ao organismo internacional oferecer sugestões que facilitem o andamento do processo. O ACNUR, caso entenda necessário, poderá solicitar à Polícia Federal ter contato direto com o estrangeiro e com ele conversar ou fornecer alguma assistência³²³.

O “Termo de Declaração” lavrado pela Polícia Federal conterá um relato sucinto das razões pelas quais se está solicitando refúgio e as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil³²⁴, bem como os dados pessoais básicos do solicitante (tais como sua qualificação civil e a existência ou não de cônjuge e descendentes) e servirá como documento para o solicitante até que seja expedido um Protocolo Provisório (documento de identidade do solicitante de refúgio e do seu grupo familiar até o término do procedimento de solicitação)³²⁵.

³²¹ Cf. Art. 7, caput, da Lei 9.474/97. O Departamento da Polícia Federal pode receber o primeiro pedido do solicitante de refúgio por meio de qualquer uma das suas representações nas capitais ou em outras cidades brasileiras, ou até mesmo nos portos, aeroportos e fronteiras.

³²² Ver Anexo 5 – Resolução Normativa do CONARE n. 1 (estabelece modelo para o Termo de Declaração a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio).

³²³ Cf. art. 18, parágrafo único da Lei 9.474/97.

³²⁴ A existência do Termo de Declaração é imprescindível para que sejam suspensos os processos criminal e administrativo pela entrada ilegal ou irregular no território brasileiro.

³²⁵ Ver Anexo 5 – Resolução Normativa do CONARE n. 6 (dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio.). Conforme art. 21 da Lei 9.474/97, o Protocolo Provisório será expedido pela Polícia Federal e servirá de base legal para a estada do solicitante no Brasil até a decisão de sua solicitação, e permitirá a expedição do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória. O prazo de validade do protocolo, conforme Resolução Normativa do CONARE n.6, será de 90 (noventa) dias prorrogável por igual período, até a decisão final do processo. Depois de lavrado o Termo de Declaração, o

A Lei 9.474/97 prevê a possibilidade, caso seja necessário, do auxílio de um intérprete para que o solicitante de refúgio preste as suas declarações e determina que o registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio sejam efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações³²⁶.

Com relação ao direito do solicitante de refúgio de ser assistido por um intérprete durante o processo de determinação da condição de refugiado tem-se que, na prática, apesar da previsão legal, o que se verifica é que a tradução é muitas vezes precária e feita por um refugiado já reconhecido e que conhece o idioma do solicitante³²⁷. Essa situação é preocupante, pois a ausência de intérpretes pode claramente prejudicar o solicitante de refúgio, diante da dificuldade de comunicação e da possibilidade de haver erros em uma tentativa de entendimento mútuo.

Ressalte-se que, enquanto pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, será aplicada ao solicitante a legislação sobre estrangeiros - Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80)³²⁸.

A solicitação do refúgio, conforme o princípio do Direito Internacional dos Refugiados da não devolução (*non-refoulement*) suspende, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial³²⁹, e impede que seja efetuada a deportação dos solicitantes para fronteira de território em que sua vida ou integridade física esteja ameaçada³³⁰.

Ademais, o fato de ter o solicitante de refúgio entrado no território brasileiro de maneira ilegal ou irregular não prejudica a possibilidade de solicitação de refúgio³³¹. Nesse sentido afirma André Ramos de Carvalho³³²:

requerente de asilo é instruído a continuar com o processo, a fim de ser reconhecido como refugiado no Brasil. Caso o solicitante permaneça seis meses ou mais sem responder aos pedidos do processo ou abandoná-lo, o procedimento é arquivado sem ter o seu mérito analisado. (Ver Anexo 5 – Resoluções Normativas do CONARE n. 7 e 8 (Dispõe sobre prazo para adoção de procedimentos e atendimento a convocações e sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado, respectivamente).

³²⁶ Cf. arts. 19 e 20 da Lei 9.474/97.

³²⁷ Cf. informações obtidas no II Curso de Capacitação de Professores Universitário em Direito Internacional dos Refugiados realizado do dia 02 ao dia 05 de maio de 2011 no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), organizado pelas professoras doutoras Liliana Lyra Jubilut e Silvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinário. Palestra ministrada no dia 4 de maio com o tema: O refúgio no Brasil.

³²⁸ Cf. Art. 22 da Lei 9.474/97.

³²⁹ Cf. art. 34 da Lei 9.474/97.

³³⁰ Cf. artigo 7º, parágrafo 1º da Lei 9.474/97.

³³¹ Cf. art. 8º da Lei 9.474/97. Essa possibilidade é de extrema importância para garantir uma proteção efetiva aos refugiados, uma vez que, na maior parte dos casos, diante da situação dos países de origem dos refugiados, é praticamente impossível obter um visto ou um passaporte; conseqüentemente, a exigência de uma entrada legal impediria a chegada dessas pessoas no Estado de refúgio. JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p.192.

O atual Direito Internacional dos Direitos Humanos não permite que os direitos fundamentais dos estrangeiros possam ser minimizados ou vulnerados em virtude de eventual situação administrativa irregular, uma vez que são frutos da própria condição humana.

Nesses casos, os procedimentos criminais e administrativos decorrentes da entrada ilegal ou irregular ficarão suspensos até a conclusão do pedido de refúgio; caso a condição de refugiado seja reconhecida, os procedimentos serão arquivados, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento³³³.

Após ser lavrado o “Termo de Declaração” o solicitante deverá ser encaminhado para os Centros de Acolhida aos Refugiados dos convênios Cáritas/ACNUR/governo, local onde terá início a análise do pedido de refúgio.

Na sede das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo ou do Rio de Janeiro os solicitantes de refúgio preenchem um questionário mais aprofundado, no qual constarão os seus dados pessoais e a motivação para a solicitação de refúgio e, posteriormente, serão entrevistados por um advogado³³⁴.

Nas circunscrições onde não houver sede da Cáritas Arquidiocesana, o preenchimento do questionário de solicitação do reconhecimento da condição de refugiado deverá ser procedido no Departamento de Polícia Federal que posteriormente o encaminhará à Coordenação Geral do CONARE³³⁵.

É importante destacar que os solicitantes de refúgio que se encontram nas proximidades dos Centros de Acolhida de São Paulo ou do Rio de Janeiro receberão, na prática, um acompanhamento diferenciado dos solicitantes que se encontram nas demais

³³² RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 721-754. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 743.

³³³ Cf. artigo 10, caput, e parágrafos 1º e 2º da Lei 9.474/97 “A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem. Parágrafo 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento. Parágrafo 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal”.

³³⁴ Ver Anexo 5 – Resolução Normativa do CONARE n. 2 (adota o modelo de questionário para a solicitação de refúgio). Antigamente esses advogados eram nomeados pela OAB e trabalhavam em parceria com o ACNUR, hoje eles são contratados pelas Cáritas. O ACNUR atua prestando apoio e assistência técnica ao trabalho realizado pelos advogados e disponibilizando verbas para que as Cáritas efetuem o pagamento dos seus salários.

³³⁵ Ver Anexo 5 – Resolução Normativa do CONARE n. 9 (Estabelece o local para o preenchimento do questionário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado nas circunscrições onde não houver sede da Cáritas Arquidiocesana).

idades do país, pois as Cáritas auxiliam o solicitante durante todo processo garantindo um apoio mais efetivo.

Após a entrevista com os advogados será elaborado pela Cáritas um “Parecer de Elegibilidade” baseado no questionário preenchido pelo solicitante e na referida entrevista. O parecer estabelecerá a posição da Cáritas em relação à solicitação de refúgio e será enviado ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.

Como a competência para decidir sobre o pedido de refúgio no território brasileiro é exclusiva do governo brasileiro, o solicitante de refúgio submete-se a uma segunda entrevista que ocorre perante o CONARE, órgão competente para analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, conforme a Lei 9.474/97³³⁶. Essa entrevista é realizada por um técnico especializado em refúgio, treinado pelo Brasil e pelas Nações Unidas³³⁷.

Essa necessidade de realização de duas entrevistas – uma perante as Cáritas e outra no CONARE – resulta da falta de disposição legal sobre a cooperação do governo e da sociedade civil na proteção aos refugiados, problema já mencionado anteriormente. Essa ausência de previsão legal, além de gerar esforços em dobro para os solicitantes de refúgio, relacionados com a necessidade de conclusão de todos os formulários exigidos, confunde-os com relação aos atores responsáveis pelo procedimento³³⁸.

A segunda entrevista é relatada através do representante do CONARE a um grupo de estudos prévios (um sub-agrupamento de representantes do CONARE formado pelo Coordenador-Geral do CONARE, representantes do Ministério das relações Exteriores, do ACNUR, da Polícia Federal e da sociedade civil, atualmente representada pelo Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH) que se reúne previamente para apreciar as solicitações de refúgio como forma de agilizar o processo decisório efetivo na reunião

³³⁶ Cf. Arts. 11 e 12 da Lei 9.474/97.

³³⁷ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 165.

³³⁸ É importante destacar que apesar de o procedimento realizado nas Cáritas não ter força vinculante para o governo brasileiro - que é o competente para decidir sobre o pedido de refúgio no Brasil - ele é de extrema importância, pois permite o acesso pelos solicitantes de refúgio a programas de assistência e integração social. Ademais, o procedimento realizado nas Cáritas tem também com função verificar se os solicitantes podem ser considerados como “pessoas de interesse do ACNUR”, pois nesses casos, ainda que não que sejam reconhecidos com refugiados pelo governo brasileiro, eles poderão receber proteção internacional. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de Oliveira Selmi. **Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise**. *Refuge – Canada’s Periodical on Refugees*, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009, p. 35.

plenária, momento em que formalmente se reconhece o *status* de refugiado ou se indefere a solicitação³³⁹.

O grupo irá elaborar um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação do refúgio; o parecer será encaminhado ao plenário do CONARE para ser discutido e apreciado o seu mérito³⁴⁰.

2.3.2.1 O processo decisório no procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado - o reconhecimento da condição de refugiado e as suas consequências

Como visto, o CONARE é o órgão no âmbito do Ministério da Justiça responsável por analisar o pedido e declarar o reconhecimento da condição de refugiado.

A decisão do CONARE poderá acolher o pedido (decisão de reconhecimento) ou negar a condição de refugiado ao solicitante (decisão negativa); qualquer que seja a decisão implicará em consequências para o solicitante.

A decisão de reconhecimento da condição de refugiado é ato declaratório - apenas declara o direito à proteção da qual o solicitante já era titular, posto que já era refugiado antes mesmo da decisão - e deverá ser fundamentada³⁴¹. Tal decisão de reconhecimento autoriza o refugiado a gozar da proteção do governo brasileiro³⁴² e a viver em território nacional legalmente.

Após ser proferida a decisão pelo CONARE, este órgão notificará o solicitante e o Departamento da Polícia Federal para que tomem as medidas administrativas cabíveis³⁴³.

A Polícia Federal deverá comunicar essa decisão ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal para que se proceda ao arquivamento de qualquer processo pela entrada irregular no país³⁴⁴.

³³⁹ Essa etapa surgiu na prática do procedimento de concessão do refúgio quando se percebeu que seria impossível para o CONARE realizar uma análise aprofundada de cada caso, tendo em vista que os seus membros apenas se reúnem bimestralmente. A fim de que cada caso fosse analisado cuidadosamente, estabeleceu-se o Grupo de Estudos Prévios. Esse grupo reúne-se antes da reunião plenária do CONARE e faz uma análise preliminar dos casos de solicitação de refúgio. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. **Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise**. *Refugee – Canada's Periodical on Refugees*, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009, p. 32.

³⁴⁰ Cf. artigos 23 e 24. Artigo 23 – “A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade” e Artigo 24 – “Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado

³⁴¹ Cf. art. 26 da Lei 9.474/97.

³⁴² Art. 5, *caput*, da Constituição Federal.

³⁴³ Cf. art. 27 da Lei 9.474/97.

³⁴⁴ Cf. art. 10 § 2º da Lei 9.474/97.

O solicitante, agora considerado refugiado reconhecido pelo governo brasileiro, deverá ser comunicado para que se registre junto à Polícia Federal, assine o Termo de Responsabilidade³⁴⁵, o qual tem como conteúdo os direitos e deveres dos refugiados, e possa então solicitar cédula de identidade permanente - o seu Registro Nacional de Estrangeiro (RNE)³⁴⁶. O refugiado também terá direito à carteira de trabalho e passaporte brasileiro.

No tocante à assinatura do Termo de Responsabilidade, é imprescindível que o refugiado compreenda o disposto no Termo, uma vez que nesse documento constam informações de extrema relevância para o refugiado que, caso não observadas, podem acarretar a perda do refúgio³⁴⁷.

Nesse momento seria necessária a presença de um intérprete para aqueles refugiados que dele necessitassem para fazer uma leitura clara do Termo e tirar eventuais dúvidas dos refugiados. Novamente a questão da tradução precária feita por outros refugiados, diante da ausência de intérpretes, encontra-se distante do ideal previsto pela Lei 9.474/97 e pela Convenção de 1951.

O reconhecimento da condição de refugiado obsta o seguimento de qualquer pedido de extradição, baseado nos fatos que fundamentam a concessão do refúgio³⁴⁸.

Também não poderá ser expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública³⁴⁹. Nessas situações, caso a expulsão venha a ser determinada, ainda assim o refugiado não poderá ser enviado para país onde a sua vida, a sua liberdade ou a sua integridade física possam estar em risco. A expulsão apenas poderá ser efetuada quando houver a certeza da admissão do refugiado em um país onde não haja riscos de perseguição³⁵⁰.

Nos termos do artigo 5º da Lei 9.474/97, a pessoa reconhecida como refugiada gozará de direitos e estará sujeita aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto na Lei 9.474/97, na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

Nos aspectos gerais, os refugiados estão sujeitos ao disposto no Estatuto Jurídico dos Estrangeiros no Brasil - Lei 6.815/80 - e estão também protegidos pela Constituição brasileira

³⁴⁵ Ver Anexo 5 – Resolução Normativa do CONARE n. 3 (estabelece modelo de Termo de Responsabilidade que deverá preceder o registro, na condição de refugiado, no Departamento de Polícia Federal).

³⁴⁶ Cf. art. 28 da Lei 9.474/97. O RNE é a cédula de identidade permanente concedida a todos os estrangeiros residentes no país. A posse do RNE baseado no reconhecimento do *status* de refugiado por mais de quatro anos permite que o refugiado solicite o visto de permanência.

³⁴⁷ Cf. art. 39 da Lei 9.474/97.

³⁴⁸ Cf. art. 33 da Lei 9.474/97.

³⁴⁹ Cf. art. 36 da Lei 9.474/97

³⁵⁰ Cf. art. 37 da Lei 9.474/97

que prevê em seu artigo 5º, *caput*, a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros residentes no país, salvo as exceções previamente estipuladas.

Na Lei 9.474/97, na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 estão previstos os aspectos específicos de proteção aos refugiados que não excluem, todavia, o disposto em instrumentos internacionais de que o governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir³⁵¹.

Dessa forma, os refugiados no Brasil possuem os mesmos direitos e a mesma assistência básica que deve ser prestada a todo nacional e a qualquer outro estrangeiro que resida legalmente no Brasil. Entre os direitos assegurados aos refugiados estão os direitos civis básicos (como liberdade de pensamento e de deslocamento, não sujeição à tortura e a tratamentos cruéis e degradantes) e os direitos econômicos, sociais e culturais (como acesso aos serviços de saúde pública e educação, direito ao trabalho e à liberdade de culto).

Por outro lado, os refugiados recebidos e reconhecidos no Brasil têm como obrigação respeitar a Constituição Federal e as leis brasileiras e devem acatar as providências destinadas à manutenção da vida civil e da ordem pública, pois a prática de atos contrários à segurança nacional ou à ordem pública é motivo de perda da condição de refugiado³⁵².

São ainda deveres impostos aos refugiados no Brasil: informar a Polícia Federal e o CONARE, no prazo de 30 dias, qualquer mudança de endereço; manter a sua documentação atualizada e não sair do território nacional sem autorização prévia e expressa do CONARE, sob pena de perder a condição de refugiado³⁵³.

Os refugiados estão sujeitos aos mesmos deveres e obrigações impostos pela lei aos brasileiros; não existe, dessa forma, para o refugiado, nenhum tipo de privilégio ou imunidade com relação à normal aplicação das leis:

Se praticam um crime, respondem por esse crime normalmente. Se deixam de cumprir uma obrigação, respondem efetivamente por essa obrigação. Podem ser presos, podem ter seus bens confiscados em razão de dívidas, podem responder a processo civil, podem responder a processo penal. Estão suscetíveis a todas as leis como se brasileiros fossem³⁵⁴.

Os refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro devem, portanto, receber o mesmo tratamento dispensando aos brasileiros em geral e aos estrangeiros residentes no país, tanto

³⁵¹ Cf. art. 4º da Lei 9.474/97.

³⁵² Cf. art. 39, inciso III da Lei 9.474/97.

³⁵³ Cf. art. 39, inciso IV da Lei 9.474/97. Ver Anexo 5 – Resolução Normativa do CONARE n. 5 (autorização de viagem de refugiados ao exterior).

³⁵⁴ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 159.

com relação aos direitos assegurados, quanto com relação aos deveres a serem por eles observados; cabendo, dessa forma, ao Brasil, trabalhar para garantir a recepção e a integração dos refugiados na sociedade brasileira observando essas determinações.

2.3.2.2 O processo decisório no procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado – a decisão negativa e a atuação do Ministro da Justiça

No caso de a decisão do CONARE ser pelo não reconhecimento da condição de refugiado, decisão negativa, tendo em vista o não convencimento do órgão da existência de uma das cláusulas de inclusão previstas no art. 1º da Lei 9.474/97 ou pela caracterização de umas das cláusulas de exclusão (art. 3º da Lei 9.474/97), ela deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante.

A Resolução Normativa nº 8, de 6 de agosto de 2002, dispõe ainda que será publicado no Diário Oficial o indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado daquele solicitante que, no prazo de seis meses, a contar da data da decisão do Comitê, não for localizado para receber a devida notificação³⁵⁵. Tal dispositivo visa impedir que o processo de reconhecimento da condição de refugiado fique paralisado por inércia do solicitante.

Da decisão que nega o reconhecimento como refugiado caberá recurso no prazo de 15 dias ao Ministro do Estado da Justiça, a quem caberá decidir, em última instância (dentro do processo administrativo), sobre o pedido de refúgio. O prazo para o recurso começa a ser contado da data do recebimento da notificação³⁵⁶.

O recurso cabível da decisão negativa do CONARE não é revestido de formalidades, podendo ser elaborado à mão e pelo próprio solicitante. As exigências para o recurso são apenas duas: dever ser dirigido ao Ministro da Justiça e dentro do prazo de 15 dias, a contar da data do recebimento da notificação.

A decisão do Ministro deverá ser notificada ao CONARE para que seja dada ciência ao solicitante e ao Departamento da Polícia Federal para as providências cabíveis³⁵⁷.

³⁵⁵ Ver Anexo 5 – Resoluções Normativas do CONARE n. 7 e 8 (Dispõe sobre prazo para adoção de procedimentos e atendimento a convocações e sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado, respectivamente).

³⁵⁶ Cf. art. 29 da Lei 9.474/97.

³⁵⁷ Cf. art. 31 da Lei 9.474/97.

Durante a avaliação do recurso será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecerem no território nacional gozando das prerrogativas do “Protocolo Provisório³⁵⁸”.

Caso o recurso seja provido haverá o reconhecimento do solicitante como refugiado e este deverá registrar-se perante a Polícia Federal, conforme procedimento já descrito anteriormente (tópico 2.3.2.1).

Por outro lado, quando a decisão do Ministro for pela recusa definitiva do refúgio, mantendo a decisão do CONARE, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros (Lei nº 6.815/80) cabendo a sua deportação, em caso de entrada irregular, ou a regularização imigratória alternativa³⁵⁹.

Com relação à deportação, a Lei 9.474/97 destaca em seu artigo 32 que esta não poderá ocorrer para um país onde haja risco à vida ou à liberdade do indivíduo, ressaltando a importância do princípio do *non-refoulement*³⁶⁰.

Das decisões do CONARE em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado também caberá recurso ao Ministro da Justiça no prazo de 15 dias contados do recebimento da notificação, sendo tal decisão, da mesma forma, irrecorrível³⁶¹.

Tendo em vista que as decisões do CONARE são proferidas no âmbito administrativo, sempre será possível recurso ao Poder Judiciário para analisar se aquela decisão foi prolatada em conformidade com os preceitos da Lei nº 9.474/97, pois se entende que o acesso à justiça é garantido a todas as pessoas em território brasileiro, nos termos do artigo 5º, XXXV da Constituição Federal.

Por fim, cabe destacar que além do procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado existe ainda a possibilidade de extensão dessa condição ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente³⁶², desde que se encontrem em território nacional³⁶³ (procedimento de reunião familiar).

³⁵⁸ Cf. art. 30 da Lei 9.474/97.

³⁵⁹ Ainda que tenha sido indeferido o pedido de refúgio, existe a possibilidade de se buscar uma solução imigratória alternativa como, por exemplo, a obtenção de um visto de residência no Brasil, caso o estrangeiro preencha os requisitos gerais previstos na Lei 6.815/80.

³⁶⁰ Cf. art. 32 da Lei 9.474/97.

³⁶¹ Cf. art. 41 da Lei 9.474/97 “A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.”

³⁶² A avaliação da condição de dependentes que não podem prover o próprio sustento atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico.

³⁶³ Art. 2º da Lei 9.474/97.

Nesses casos, os estrangeiros solicitantes de refúgio devem preencher um formulário específico para reunião familiar. Caso o CONARE defira a solicitação de refúgio de um dos membros da família, o reconhecimento da condição de refugiado deverá ser estendido aos seus familiares dependentes, ainda que estes não preencham os requisitos formais para serem assim reconhecidos. Essa extensão da condição de refugiado aos demais membros da família dá-se unicamente em virtude da proteção à família, garantindo a manutenção da convivência unida de seus membros.

Após análise detalhada do procedimento nacional de reconhecimento do *status* de refugiado é possível verificar que o procedimento adotado pelo Brasil teve como objetivo dar cumprimento às obrigações internacionais assumidas quando da ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 na garantia de uma proteção ampla aos refugiados, uma vez que ele segue todas as recomendações do ACNUR, adequando-as à realidade nacional, ainda que na prática apresente algumas deficiências que precisam ser sanadas.

A grande relevância do procedimento nacional é que, ainda que seja um procedimento administrativo, apresenta regras de devido processo legal, como a necessidade de fundamentação da decisão e a possibilidade de recurso.

Após o estudo da legislação nacional sobre o refúgio é possível concluir que o Brasil tem se esforçado para fornecer instrumentos adequados para garantir a proteção dos refugiados no país, tendo implementado, por meio da Lei 9.474/97, os dispositivos mínimos de proteção estabelecidos pela Convenção de 1951.

O que precisa ser verificado é se, na prática, os instrumentos de proteção estão sendo utilizados e se os refugiados efetivamente gozam dos direitos neles estabelecidos. Essa análise será objeto do próximo Capítulo.

3 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS

Após analisar o desenvolvimento da proteção nacional dos refugiados - desde a fase de ratificação dos instrumentos internacionais até a fase da internalização desses instrumentos no ordenamento jurídico interno e da elaboração de uma lei específica sobre essa temática - o presente capítulo tem como objetivo verificar a sua efetividade.

Inicialmente cumpre afirmar que o mundo jurídico pode ser dividido em três planos: o plano da existência, o plano da validade e o plano da eficácia.

Quando se diz que uma norma existe isto quer dizer que a norma está posta no mundo, independentemente de ser vigente, de ser válida ou eficaz³⁶⁴. O ato legislativo começa a existir a partir da sua promulgação (declaração formal pela autoridade competente da existência do ato legislativo), ainda que a sua publicação somente ocorra posteriormente³⁶⁵. Com a publicação da norma tem início a sua vigência (possibilidade de produzir os seus efeitos), uma vez que somente através da publicação a norma passa a ser conhecida por aqueles a quem se destina³⁶⁶.

A vigência, todavia, não se confunde com a validade. No plano da validade será verificada a perfeição do ato jurídico. De acordo com Marcos Bernardes de Mello³⁶⁷, diz-se válido o ato jurídico cujo suporte fático é perfeito, isto é, os seus elementos nucleares não têm qualquer deficiência invalidante, não há falta de qualquer elemento complementar.

Independente de sua validade, a norma pode ter entrado em vigor e, conseqüentemente, ter integrado a ordem jurídica (plano da existência). Nesse sentido, uma norma pode existir, mas ser inválida; em tais casos a norma poderá posteriormente ser

³⁶⁴ “Existir é a situação fática constatável na realidade. Nesse sentido, existe a norma jurídica que está posta no mundo, independentemente de ser vigente, de ser válida ou de ser eficaz. Por isso, é mesmo possível que uma norma jurídica deixe de existir sem ter sido vigente, sem que isto implique qualquer contradição. Basta que tenha sido revogada antes de iniciar-se a sua vigência.” MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: Plano da Existência**, São Paulo: Saraiva, 2004, p. 78.

³⁶⁵ Importante destacar que nem todos os atos legislativos estão sujeitos a promulgação. Com relação a estes, começam a existir a partir de sua publicação. Idem, p. 78/79.

³⁶⁶ Esse é o posicionamento adotado por Marcos Bernardes de Mello. Idem, p. 78/79. Importante destacar que esse posicionamento não é unânime entre os doutrinadores. Para outros autores como José Afonso da Silva a vigência consiste na qualidade da norma que a faz existir juridicamente (após regular promulgação e publicação), tornando-a de observância obrigatória. Ou seja, o autor identifica a existência da norma com a sua vigência. Cf. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade imediata das normas constitucionais**. 6 ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 52. Nesse mesmo sentido é o posicionamento de Ingo Sarlet. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 227.

³⁶⁷ MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: Plano da Validade**, 7 ed. rev. e atual. de acordo com a Lei de Recuperação de Empresa e Falência. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 04.

invalidada mediante a declaração de sua inconstitucionalidade formal ou material, o que se opera dentro do plano da validade e não mais no plano da sua existência³⁶⁸.

O terceiro plano do mundo jurídico é o plano da eficácia; esse plano encontra-se vinculado ao plano da existência, posto que apenas a norma que existe e entra em vigor pode vir a ser eficaz.

Nesse momento faz-se necessário apresentar a distinção entre os termos “eficácia jurídica” - utilizado para se referir à análise do conjunto das conseqüências (efeitos) imputadas pelas normas jurídicas ao fato jurídico revelando, assim, a possibilidade da sua aplicação³⁶⁹; e “eficácia social” ou “efetividade” - que designa a efetiva realização da norma jurídica no meio social a que se destina³⁷⁰, ou seja, a sua real obediência e aplicação no plano dos fatos³⁷¹.

Sobre a eficácia social ou efetividade Luís Roberto Barroso³⁷² afirma:

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social.

De acordo com Marcos Bernardes de Mello³⁷³, a perfeita realização do direito implica a subordinação dos fatos da vida à norma jurídica que os previu e regulou. Quando essa subordinação é defeituosa, por não coincidirem a aplicação e a incidência, tem-se uma evidente imperfeição na organização jurídica da sociedade. Se há descompasso entre a incidência e a aplicação, demonstra-se que, ou a realidade social é diferente das normas prescritas, e então elas não representam com fidelidade os valores do grupo, ou o aparelhamento encarregado de realizar o direito é insatisfatório.

O objetivo do presente trabalho é realizar uma análise da eficácia social (efetividade) das normas de proteção ao refúgio, ou seja, pretende verificar os resultados ou objetivos

³⁶⁸ Ingo Sarlet. SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 227: “Inobstante os respeitáveis entendimentos em contrário, comungamos do ponto de vista segundo o qual a posterior invalidação do ato normativo mediante a declaração de inconstitucionalidade formal ou material (independentemente de se tratar de nulidade absoluta ou mera anulabilidade, isto é, dos efeitos que se atribuem à invalidação) opera no plano da validade e não no de sua existência (vigência).”

³⁶⁹ MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: Plano da Eficácia**, 1ª parte, 2 ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2004, p.2.

³⁷⁰ Idem.

³⁷¹ Nesses termos uma norma pode possuir eficácia jurídica (possibilidade de aplicação jurídica), mas não alcançar a efetividade (não ser socialmente eficaz, ou seja, não ser cumprida no plano social).

³⁷² BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7. ed., atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 85.

³⁷³ MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: Plano da Existência**, São Paulo: Saraiva, 2004, p. 15.

sociais conseguidos com a aplicação daquelas³⁷⁴ estando, portanto, inserida na dimensão sociológica do direito³⁷⁵.

Após a evolução alcançada no reconhecimento, positivação e internacionalização das normas de direitos humanos, a preocupação atual da sociedade internacional repousa justamente na necessidade de efetivá-las, com o objetivo de concretizar a proteção inserta nos diplomas legais.

É nesse sentido que Noberto Bobbio afirma que o atual problema enfrentado pelos direitos humanos é o da sua efetividade³⁷⁶:

Entende-se que a exigência do “respeito” aos direitos humanos e às liberdades fundamentais nasce da convicção, partilhada universalmente, de que eles possuem fundamento: o problema do fundamento é ineludível. Mas, quando digo que **o problema mais urgente que temos de enfrentar não é o problema do fundamento, mas o das garantias**, quero dizer que consideramos o problema do fundamento não como inexistente, mas como – em certo sentido – resolvido, ou seja, como um problema com cuja solução já não devemos mais nos preocupar. (grifos).

A análise da efetividade da proteção nacional aos refugiados está dividida em quatro momentos principais: inicialmente será analisada a efetividade da proteção quando da chegada dos solicitantes de refúgio ao território brasileiro; em um segundo momento será analisada a fase do procedimento nacional de reconhecimento da condição de refugiado; posteriormente será verificada a efetividade da proteção dos refugiados já reconhecidos como tais pelo governo brasileiro e, por fim, o trabalho analisará a atuação do Poder Judiciário no zelo pela efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados.

3.1 Métodos e Técnicas

Ao ser reconhecido, o refugiado passa a fazer parte do âmbito de proteção do ordenamento jurídico brasileiro possuindo os mesmos direitos e a mesma assistência básica que deve ser prestada a qualquer nacional ou estrangeiro que resida legalmente no Brasil. Ademais, antes mesmo de ser reconhecido, o solicitante de refúgio também possui certos direitos que devem ser observados³⁷⁷.

³⁷⁴ KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 39.

³⁷⁵ A Sociologia do Direito ou Sociologia Jurídica constitui a parte da Ciência Positiva do Direito que examina o direito na realidade social de sua realização. Cf. MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: Plano da Existência**, São Paulo: Saraiva, 2004, p. 19.

³⁷⁶ BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 26.

³⁷⁷ Cf. artigo 5º da Lei 9.474/97

O objetivo da pesquisa realizada neste capítulo é verificar se os direitos assegurados pelas normas internacionais, ratificadas pelo Brasil, aos solicitantes de refúgio e aos refugiados são, de fato, efetivados.

Os dados levantados para a realização desta pesquisa foram inicialmente obtidos através de uma metodologia teórica/filosófica, partindo do estudo bibliográfico de doutrinas buscando apreender e desenvolver o que os teóricos dizem a respeito do tema em questão. E também de um estudo dogmático do tema, através do método dedutivo, observando e interpretando as normas de direito interno (Constituição Federal de 1988 e Lei 9.474/97) e a legislação internacional, através do estudo e interpretação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e do respectivo Protocolo de 1967.

Com a participação no II Curso de Capacitação de Professores Universitário em Direito Internacional dos Refugiados, realizado do dia 02 ao dia 05 de maio de 2011 no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), organizado pelas professoras doutoras Liliana Lyra Jubilut e Silvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinário, foi possível acrescentar à pesquisa novas bibliografias (disponibilizadas pelas professoras que ministraram o curso) sobre a temática, bem como entrar em contato com especialistas que trabalham diretamente com a questão dos refugiados no Brasil.

Com o objetivo de levantar dados e informações não encontrados na doutrina, na legislação, nem no curso de capacitação supramencionado, foram elaborados três modelos de entrevistas com perguntas abertas e com enfoque na questão da proteção nacional dos refugiados para serem realizadas junto aos seguintes órgãos e instituições - Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

O método de entrevista foi escolhido por ser o meio mais adequado para articular o conjunto de informações de cada órgão na sua atuação pontual de proteção aos refugiados no Brasil e para levantar informações específicas que não foram supridas através da pesquisa doutrinária e dogmática.

Já a escolha dos órgãos e instituições a serem entrevistados deu-se em razão do fato de serem eles os principais atores da proteção dos refugiados no Brasil. Tal escolha buscou abranger o funcionamento tripartite do procedimento nacional de proteção do refugiado - que conta com a participação do governo brasileiro, através do CONARE; das Nações Unidas, através do ACNUR e da sociedade civil, representada pelas Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo - com o objetivo de alcançar uma visão da atuação específica de cada órgão na acolhida

e proteção dos refugiados que chegam ao território nacional e, ao mesmo tempo, uma visão ampla e integral da efetividade da proteção nacional.

A entrevista junto ao CONARE foi realizada através de uma visita ao referido órgão no dia 06 de maio de 2011 (localizado em Brasília, no Ministério da Justiça - Anexo II). O órgão estava representado na pessoa da oficial de elegibilidade Flávia Leão Ribeiro Rocha, que trabalha na Coordenação Geral de Assunto para Refugiados. A entrevista foi realizada apenas com a oficial de elegibilidade, pois ela, na ausência do Coordenador Geral do CONARE, era a pessoa responsável para fornecer as informações sobre o órgão.

Na entrevista realizada junto ao CONARE objetivou-se levantar dados gerais e atualizados sobre o refúgio no Brasil - como o número de refugiados no Brasil; a nacionalidade desses refugiados; o número de reassentados no Brasil e o número de repatriações -, bem como dados específicos acerca da forma de atuação do CONARE no procedimento nacional de reconhecimento da condição de refugiado como, por exemplo, os critérios utilizados pelo CONARE para reconhecer a condição de refugiado; a forma como o CONARE vem decidindo as solicitações de refúgio dos chamados “refugiados ambientais” e “refugiados econômicos”; as principais causas para o indeferimento do pedido de refúgio; o número de solicitações de refúgio feitas ao governo brasileiro e quantas foram deferidas, quantas indeferidas e quantos recursos ao Ministro da Justiça foram interpostos³⁷⁸.

A entrevista junto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados foi realizada durante o II Curso de Capacitação de Professores Universitário em Direito Internacional dos Refugiados, em Brasília. O referido órgão estava representado nas pessoas dos funcionários do escritório do ACNUR no Brasil Izabela Mazão e Gabriel Godoy, responsáveis por fornecer as informações necessárias sobre a atuação do ACNUR no Brasil.

A entrevista realizada com o ACNUR teve com objetivo verificar a efetividade da proteção nacional aos refugiados, analisando quais são as principais dificuldades encontradas pelo ACNUR no Brasil para garantir uma proteção ampla a esses indivíduos. Para tanto, foram elaboradas perguntas que tinham como objetivo saber se o direito às documentações previstas na Lei nacional é de fato garantido aos refugiados; quais as políticas públicas adotadas para garantir a integração dos refugiados no Brasil; qual o Estado brasileiro que mais acolhe refugiados; sobre a existência de solicitações de refugiados que estão no território

³⁷⁸ Ver: Anexo E (Perguntas elaboradas para a realização de entrevista junto ao Comitê Nacional para Refugiados – CONARE).

brasileiro para serem reassentados em outro país de acolhida e se o governo brasileiro facilita e apóia os refugiados que decidem retornar para os seus países de origem³⁷⁹.

Ainda durante o II Curso de Capacitação de Professores Universitário em Direito Internacional dos Refugiados foi possível estabelecer contato com os advogados das Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro (Fabrício Toledo) e de São Paulo (Marta Rocco). Como o objetivo da entrevista a ser realizada junto as Cáritas seria levantar informações acerca da atuação das Cáritas na acolhida e integração social dos refugiados no território nacional, os advogados informaram que o ideal seria entrar em contato com as respectivas assistentes sociais das Cáritas, as quais teriam informações mais precisas sobre essas questões. Por tal motivo as entrevistas foram realizadas apenas com as assistentes sociais das Cáritas.

Foi elaborado apenas um modelo de entrevista para as Cáritas de São Paulo e do Rio de Janeiro com o objetivo de levantar as seguintes informações: o procedimento adotado pela Cáritas para auxiliar as pessoas que chegam ao território brasileiro e demonstram interesse em solicitar refúgio; a efetividade da garantia dos direitos previstos na lei nacional, como a emissão de CPF, Registro Nacional de Estrangeiro, carteira de trabalho, passaporte; a participação das Cáritas no procedimento de solicitação de reunião familiar no território brasileiro; as políticas públicas adotadas para garantir a integração dos refugiados no território nacional; as principais dificuldades encontradas pelos refugiados para se integrarem no território brasileiro e se as Cáritas auxiliam os refugiados que decidem retornar para os seus países de origem³⁸⁰.

Para tanto, foi realizado no dia 12 de maio de 2011 uma visita à Cáritas de São Paulo, localizada na Praça da Sé, na cidade de São Paulo. A entrevista foi aplicada junto à Cáritas São Paulo, representada pela assistente social e coordenadora Heloisa Maria Rego Gomes, que forneceu dados sobre a atuação da CASP na integração e proteção dos refugiados, além de materiais bibliográficos específicos sobre as atividades da CASP com os refugiados.

Já na Cáritas do Rio de Janeiro a entrevista foi realizada por meio do correio eletrônico, através do envio das perguntas previamente elaboradas para o e-mail da referida instituição. A CARJ foi representada pela assistente social Heloisa Santos Nunes que forneceu dados oficiais e informações sobre as atividades da CARJ na integração e proteção dos refugiados.

³⁷⁹ Ver: Anexo F (Perguntas elaboradas para a realização de entrevista junto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR).

³⁸⁰ Ver: Anexo G (Perguntas elaboradas para a realização de entrevistas junto às Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo).

Por fim, com o objetivo de realizar uma análise da atuação do Poder Judiciário na efetivação da proteção nacional aos refugiados, o presente estudo trabalhará ainda com a pesquisa jurisprudencial, por ser este o meio mais adequado para verificar como o Poder Judiciário vem se posicionando acerca dessa temática. Para tanto serão realizadas pesquisas nos endereços eletrônicos do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) com o objetivo de verificar o número de julgados existentes que abordam a temática dos refugiados, bem como a natureza de tais julgados.

A pesquisa jurisprudencial limitou-se às decisões do STF e do STJ, uma vez que estes tribunais superiores são os competentes para decidir questões que poderão envolver a temática dos refugiados. Nesse sentido, compete ao STF processar e julgar a extradição solicitada por Estado estrangeiro (art. 102, inciso I, alínea “g”) e ao STJ analisar os recursos interpostos contra atos do Ministro do Estado (artigos 105, inciso I, alínea “b”). Por razões de delimitação do tema, a pesquisa não incluirá a análise da jurisprudência da Justiça Federal e dos Tribunais Regionais Federais, ainda que tenham a competência para julgar os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro (artigo 109, inciso X e artigo 108, inciso II da CF)

Com base no estudo doutrinário, dogmático e jurisprudencial do tema, bem como levando em consideração as informações e dados coletados através das entrevistas realizadas com os organismos e instituições nacionais que tratam da temática dos refugiados, o objetivo do presente capítulo é verificar se o estabelecido nas normas de direito interno e de direito internacional acerca da proteção aos refugiados é efetivamente observado na prática nacional.

Para tanto este capítulo será dividido em quatro partes: inicialmente será apresentado um panorama atual do refúgio no Brasil contendo os números atualizados do total de refugiados que vivem no Brasil, a nacionalidade desses refugiados e a porcentagem por gênero e faixa etária, bem como o número de refugiados por Estado brasileiro. A demonstração desses dados mostra-se relevante, posto que todas as demais fases da pesquisa os levarão em conta na discussão acerca da efetividade da proteção nacional.

Na segunda parte será analisada a atuação do Poder Executivo na proteção nacional aos refugiados verificando a atuação do Departamento da Polícia Federal no primeiro contato com os solicitantes de refúgio no Brasil; a atuação do Comitê Nacional para os Refugiados na análise e decisão das solicitações de refúgio, de cessação e exclusão da condição de refugiado e de reunião familiar e, por fim, a atuação do governo brasileiro na efetivação das soluções duráveis para os refugiados (repatriação, reassentamento e integração local), destacando a

solução da integração local e a atuação das organizações não governamentais em quatro áreas de apoio à integração – educação, seguridade social, moradia e trabalho

A terceira fase apresentará as novas iniciativas que o Brasil vem desenvolvendo como forma de ampliar e efetivar a proteção nacional aos refugiados.

Por fim, o último momento terá como objetivo analisar a atuação do Poder Judiciário tanto na fase de decisão sobre o reconhecimento da condição de refugiado, quanto na defesa dos direitos dessas pessoas que passam a viver legalmente no território nacional.

Apesar de este estudo dividir a análise da efetividade da proteção dos refugiados em momentos diferentes, verificando o trabalho específico de cada órgão envolvido com a temática, cabe desde logo ressaltar que a efetiva proteção dos refugiados depende essencialmente de um trabalho conjunto de todos esses órgãos, unidos com o objetivo comum de garantir proteção à vida humana.

3.2 O Panorama Atual do Refúgio no Brasil

De acordo com os dados mais recentes do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), atualizados até abril de 2011³⁸¹, o Brasil conta atualmente com um total de 4.401 refugiados de 77 nacionalidades diferentes³⁸². Desse total de refugiados, 3.971 foram reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade³⁸³ e 430 foram reconhecidos pelo Programa de Reassentamento.

Levando em consideração a dimensão territorial do Brasil (5º maior país em extensão do mundo em território contínuo) e que boa parte desse território é habitável, bem como a legislação avançada no tocante à questão dos refugiados, tem-se que, diante do número total de refugiados no mundo (15,4 milhões de refugiados³⁸⁴), o número de refugiados acolhidos no Brasil é bastante pequeno.

Isso se deve ao fato de que, conforme demonstrado no Relatório Tendências Globais do ACNUR, no final de 2010 os países que mais geraram refugiados foram o Afeganistão (representa 30% do número total de refugiados no mundo) e o Iraque (segundo maior grupo de refugiados, com 17 milhões de pessoas). Como regra, esses refugiados não têm condições financeiras para fugir e diante da necessidade urgente de sair de seus países de origem, como

³⁸¹ Dados do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) – Brasília/Distrito Federal.

³⁸² O número de refugiados e reassentados são os reconhecidos pelo CONARE até abril de 2011 e que englobam os refugiados que se naturalizaram e/ou faleceram.

³⁸³ APÊNDICE D: Número total de refugiados por nacionalidade reconhecidos no Brasil por via de elegibilidade.

³⁸⁴ Fonte dos dados: ACNUR. **Relatório Tendências Globais 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org> Acesso: 20 de junho de 2011.

forma de preservar as suas vidas, eles buscam os Estados mais próximos que lhes oferecem um refúgio seguro. É nesse sentido que se tem que os países que mais acolheram refugiados em 2010 foram países mais próximos, países vizinhos daqueles que mais geraram refugiados: o Paquistão (abriga a maior população de refugiados no mundo - 1,9 milhão), seguido do Irã (1,1 milhão) e da Síria (1 milhão – estimativas do governo)³⁸⁵.

O Brasil, pela proximidade territorial, abriga um maior número de refugiados vindos da África e das Américas. Todavia, com a melhora na situação política de países africanos como Angola e Serra Leoa, a tendência é uma redução do número de solicitações de refúgio desse continente, bem como alcançar a repatriação voluntária de muitos dos que vivem atualmente no Brasil³⁸⁶.

Por outro lado, atualmente se verifica um aumento preocupante no número de refugiados colombianos³⁸⁷, cujo território convive com mais de dois milhões de deslocados internos, vítimas dos incontáveis conflitos entre guerrilheiros, paramilitares e forças governamentais.

Dessa forma, o Brasil vem recebendo um número crescente de solicitantes de refúgio colombianos e isso se deve não só ao fato da proximidade geográfica, mas também pelos acordos firmados para a implantação de programas pelo governo brasileiro para o recebimento de reassentados em seu território.

Ademais, conforme também demonstrado no Relatório Tendências Globais 2010, diante do crescimento do sentimento anti-refugiado, do fechamento de fronteiras e da adoção de políticas contra migrações em muitos dos países industrializados, aliado à instabilidade no cenário internacional e falta de efetivação de Direitos Humanos em parcela considerável do mundo, a tendência atual é a de que os refugiados passem a procurar abrigo nos países em desenvolvimento³⁸⁸. Diante desse quadro é possível prever que o número de solicitações de refúgio no Brasil tenderá a crescer nos próximos anos.

³⁸⁵ ACNUR. **Relatório Tendências Globais 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org> Acesso: 20 de junho de 2011.

³⁸⁶ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília, 2007, p. 76.

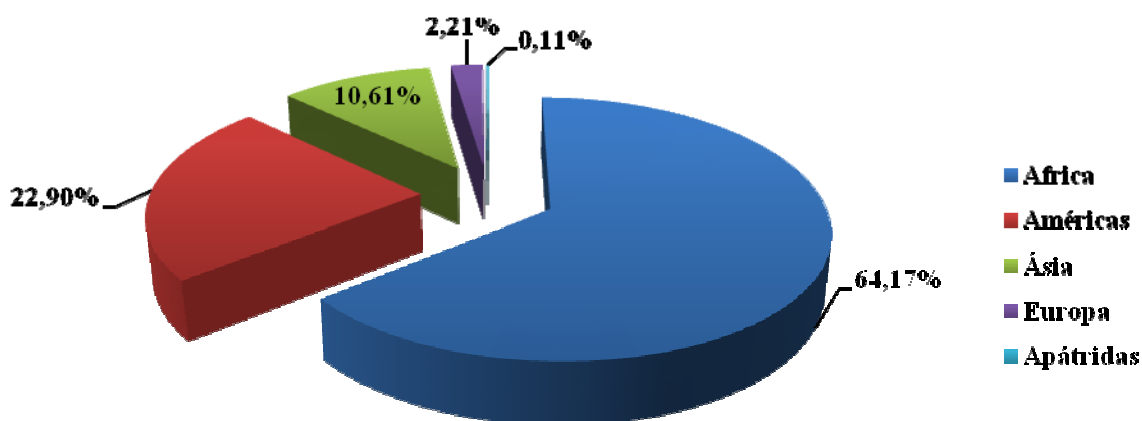
³⁸⁷ A demanda de solicitantes de refúgio colombianos tem sido freqüente no Brasil. Atualmente o Brasil abriga 628 refugiados colombianos, sendo 344 reconhecidos por vias tradicionais de Elegibilidade e 284 reconhecidos pelo Programa de Reassentamento (que permanecem no país). Cf. Dados do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) – Brasília/Distrito Federal.

³⁸⁸ Nesse sentido o Relatório aponta que 80% dos refugiados do mundo foram acolhidos por países em desenvolvimento. De acordo com o Relatório, os 49 países menos desenvolvidos concederam refúgio para quase dois milhões de refugiados. Fonte dos dados: ACNUR. **Relatório Tendências Globais 2010**. Disponível em: <http://www.acnur.org> Acesso: 20 de junho de 2011.

Ao acolher refugiados de 77 nacionalidades diferentes o Brasil apresenta-se como o país que acolhe o grupo de refugiados mais diversificados do mundo³⁸⁹. Isso indica uma capacidade do país, pela sua própria característica de país miscigenado, em acomodar indivíduos de diferentes raças, línguas e culturas.

Dos 4.401 refugiados existentes no Brasil, 2.824 (64,17%) são do continente africano, em seguida vem à região das Américas com 1.008 (22,90%), a Ásia com 467 (10,61%) e a Europa com 97 (2,21%) refugiados, tendo ainda o Brasil cinco apátridas reconhecidos como refugiados, equivalente a 0,11%. O gráfico 1 representa a distribuição do total de refugiados no Brasil por continente de origem.

Gráfico 1 - Distribuição Percentual dos Refugiados Existentes no Brasil, de acordo com o Continente de Origem

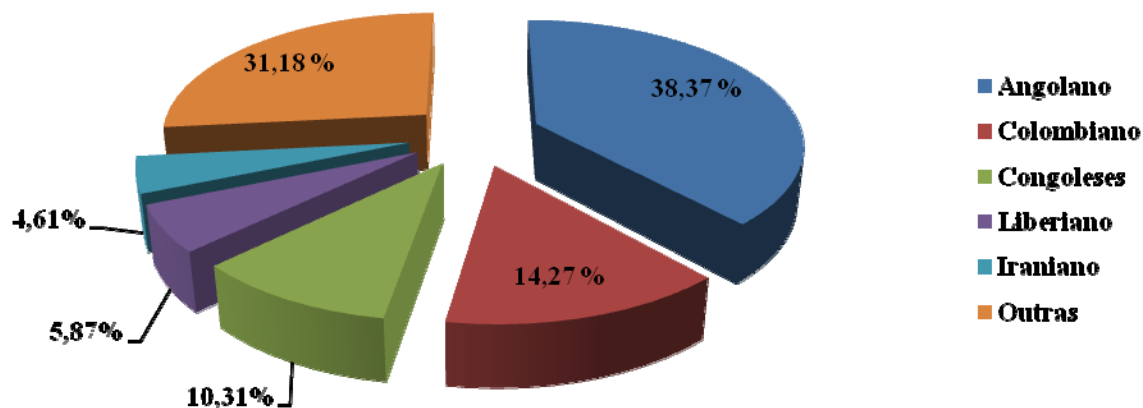


Fonte: Autora, 2012 – Adaptado do Comitê Nacional para os Refugiados, 2011.

Por nacionalidade, os cinco principais grupos são representados pelos angolanos com 1.686 refugiados (38,37%), seguido pelos colombianos com 628 (14,27%), congolezes com 453 (10,31%), liberianos com 258 (5,87%) e iraquianos com 203 (4,61%). Os outros 1.173 (31,18%) refugiados correspondem a diversas outras nacionalidades. O gráfico 2 representa a distribuição percentual das nacionalidades com maior representatividade de refugiados no Brasil.

³⁸⁹ RODRIGUES, Gilberto M. A. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 134-149, p. 143.

Gráfico 2 - Distribuição Percentual dos Refugiados Existentes no Brasil, de Acordo com as Nacionalidades de Maior Representatividade



Fonte: Autora, 2012 – Adaptado do Comitê Nacional para os Refugiados, 2011.

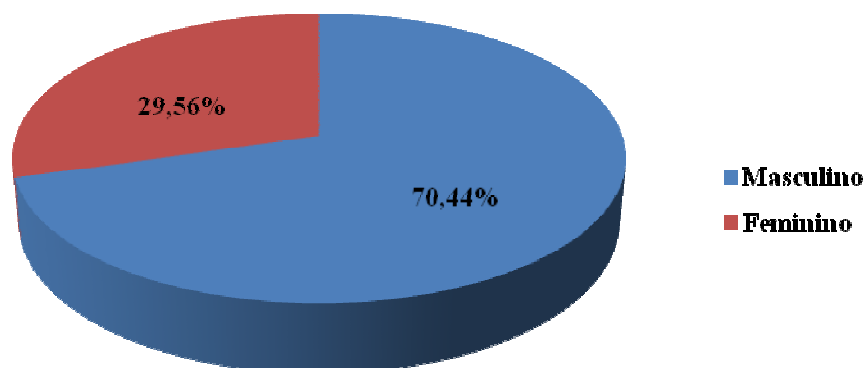
Os dados referentes ao número de refugiados por gênero e a faixa etária só foram atualizados até 31 de dezembro de 2010³⁹⁰. Por esse motivo os dados apresentados abaixo levarão em consideração o número total de refugiados no Brasil até 31 de dezembro de 2010. Todavia, cumpre destacar que essa desatualização não gera grandes consequências na visão geral do panorama do refúgio no Brasil, uma vez que de dezembro de 2010 até abril de 2011 o CONARE apenas reconheceu mais 44 refugiados.

Nesses termos, até 31 de dezembro de 2010 o Brasil contava com 4.357 refugiados. Desse total, a maior parte é composta por homens - 3.069 (70,44%) são homens, sendo a maior porcentagem composta por homens entre 18 e 59 anos (63%); e 1.288 (29,56%) são mulheres, sendo a maior porcentagem composta por mulheres entre 18 e 59 anos (23,70%).

O gráfico 3 representa a distribuição percentual do número de refugiados no Brasil por gênero. Enquanto que o gráfico 4 representa a distribuição percentual do número de refugiados do gênero feminino e masculino por faixa etária.

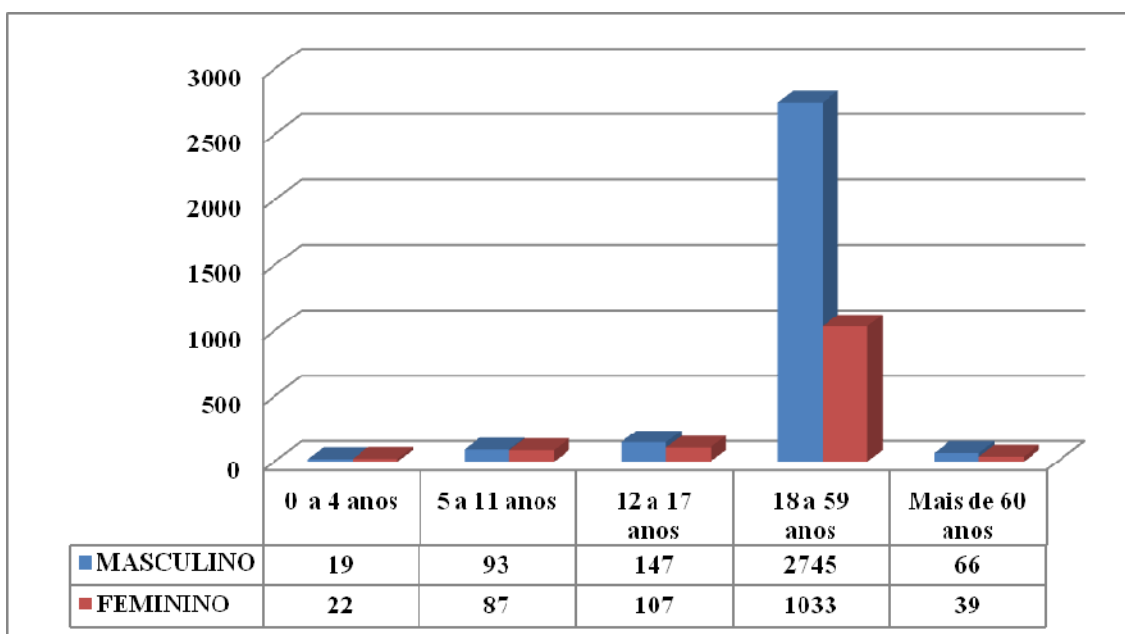
³⁹⁰ Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – Brasília/Distrito Federal.

Gráfico 3 - Distribuição dos Refugiados Existentes no Brasil, de Acordo com o Gênero



Fonte: Autora, 2012 – Adaptado do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2010.

Gráfico 4 – Distribuição dos Refugiados Existentes no Brasil, de Acordo com o Gênero por Faixa Etária



Fonte: Autora, 2012 – Adaptado do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2010.

No contexto brasileiro o refúgio é basicamente urbano, o que significa que o país não possui campos de refugiados. A população refugiada vive nas pequenas, médias e grandes

idades, interagindo com a população local e compartilhando as dificuldades e desafios diários.

Com base nos dados do número de refugiados existentes no Brasil até dezembro de 2010, a tabela 1 representa o número de refugiados por unidades da federação³⁹¹:

Tabela 1 – Distribuição do Número de Refugiados Existentes no Brasil por Unidade da Federação

| ESTADO | N. | % |
|-------------------|-------------|-------------|
| Acre | 117 | 2,69% |
| Amazonas | 21 | 0,48% |
| Bahia | 1 | 0,02% |
| Ceara | 1 | 0,02% |
| Distrito Federal | 33 | 0,76% |
| Mato Grosso | 5 | 0,11% |
| Minas Gerais | 4 | 0,09% |
| Paraná | 25 | 0,57% |
| Pernambuco | 2 | 0,09% |
| Rio de Janeiro | 1973 | 45,28% |
| Rio Grande Norte | 14 | 0,32% |
| Rio Grande do Sul | 158 | 3,63% |
| Roraima | 2 | 0,05% |
| Santa Catarina | 3 | 0,07% |
| São Paulo | 1639 | 37,62% |
| Dispersos | 359 | 8,24% |
| Total | 4357 | 100% |

Fonte: Autora, 2012 – Adaptado do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2010.

De acordo com a tabela acima é possível verificar que o maior número de refugiados está concentrado nos estados de São Paulo (1.639 refugiados) e Rio de Janeiro (1.973 refugiados). A soma desses dois Estados representa mais da metade do número total de refugiados no Brasil (3.612 refugiados).

O número elevado de refugiados nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo justifica-se pelo fato de que esses estados possuem os maiores portos e aeroportos do Brasil, o que facilita a chegada de solicitantes de refúgio a essas localidades; além disso, estão localizadas nesses estados as Cáritas Arquidiocesanas que tratam da questão dos refugiados

³⁹¹ Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – Brasília/ Distrito Federal.

tendo, portanto, o Rio de Janeiro e São Paulo uma melhor estrutura e uma maior facilidade para garantir apoio e proteção aos refugiados.

3.3 Poder Executivo: a Atuação do Departamento da Polícia Federal

Sendo o Brasil um Estado Democrático de Direito e signatário da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, o compromisso da proteção internacional dos refugiados cabe a todas as instituições do país.

Conforme demonstrado no capítulo 2 (item 2.3.1.2), a atuação da Polícia Federal como o primeiro órgão de contato dos estrangeiros em solo brasileiro é de extrema relevância para a garantia de uma proteção efetiva aos refugiados que buscam abrigo no Brasil. Nesse sentido afirmam Luciano Pestana Barbosa e José Roberto Sagrado da Hora³⁹²:

De fato, o momento do ingresso no país é o mais sensível e importante para o refugiado, que, caso obrigado a regressar, pode ter colocada a sua vida em risco. Isto também vale para a autoridade policial, que, em desrespeitando o princípio do *non-refoulement* pode incorrer até mesmo em crime de abuso de autoridade.

A Polícia Federal tem o dever de respeitar o procedimento estabelecido na Lei 9.474/97 para o reconhecimento da condição de refugiado, devendo submeter os casos de solicitações de refúgio ao CONARE (órgão que possui competência exclusiva do para a análise do pedido e declaração do reconhecimento) não podendo, portanto, determinar, por convicções pessoais, se o estrangeiro que solicita o refúgio reúne ou não as condições necessárias para o seu reconhecimento como tal.

De acordo com a Lei 9.474/97, o agente policial ao receber um estrangeiro que expresse a vontade de obter refúgio no Brasil deverá esclarecê-lo sobre os seus direitos, bem como deverá proporcionar-lhe as informações necessárias sobre o procedimento adequado para decisão posterior do CONARE³⁹³.

A Polícia Federal está ainda obrigada a observar o princípio do *non-refoulement*, base de todo o sistema de proteção dos refugiados e que determina a impossibilidade de deportação do solicitante de refúgio para o seu país de origem ou para onde possa ser vítima de violações de direitos humanos, ainda que o solicitante tenha ingressado no território nacional de maneira irregular - o ingresso irregular não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar

³⁹² BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília, 2007, p.57.

³⁹³ Cf. art. 7º da Lei 9.474/97.

refúgio às autoridades competentes³⁹⁴. Qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular deverá ficar suspenso enquanto pendente a análise da condição de refugiado³⁹⁵.

Na prática, todavia, o que se observa é que os agentes da Polícia Federal, na maioria dos casos, não recebem capacitação técnica necessária para lidar com a questão dos refugiados e atuam muitas vezes como substitutos (ilegais) do CONARE, determinando eles próprios quem é e que não é “refugiado”; ou, ainda, deportam de imediato os estrangeiros sem observar o procedimento previsto na Lei nacional violando, conseqüentemente, o direito de solicitar refúgio assegurado na Convenção da ONU de 1951 e o princípio do *non-refoulement*.

Essa atuação da Polícia Federal em descompasso com a proteção dos refugiados deve-se, em muitos casos, aos problemas crescentes com imigração irregular e clandestina, inclusive envolvendo crimes de tráfico de entorpecentes, de pessoas e de órgãos humanos.

Todavia, é preciso destacar que essas situações não podem ser confundidas com a dos refugiados; as medidas políticas adotadas com o fim de prevenir a imigração ilegal não podem impedir a garantia de proteção internacional àqueles que dela realmente necessitam³⁹⁶.

Como exemplo de casos que sugerem essa necessidade de treinamento e capacitação da Polícia Federal na proteção dos refugiados, tem-se a situação dos chineses integrantes da seita “Falun Gong” que tiveram os seus pedidos de refúgio considerados como falsos (mero

³⁹⁴ Cf. art. 8º da Lei 9.474/97.

³⁹⁵ Cf. art. 10 da Lei 9.474/97. Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento (Cf. art. 10, parágrafo 1º da Lei 9.474/97). De acordo com Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto a perseguição no país de origem justifica a suspensão dos procedimentos administrativo e criminal até uma decisão quanto ao refúgio, isso porque os procedimentos administrativos instaurados em razão da falta de um visto ou em razão de o estrangeiro entrar com visto já não válido ou com visto inadequado no país, ou ter entrado até mesmo como clandestino são procedimentos administrativos infinitamente menos importantes do que a proteção à vida intrínseca ao refúgio; da mesma forma, eventuais procedimentos instaurados para apuração de crimes pela entrada ilegal no país (como, por exemplo, através da falsificação de um passaporte ou a falsificação de um visto) devem ficar suspensos, pois reconhecida a condição de refugiados tais atos excluem a culpabilidade do agente, uma vez que tais atos foram praticados em decorrência de um “estado de necessidade”, ou seja, na situação em que se encontrava (fuga para preservar sua vida, sua liberdade ou integridade física que se encontram em risco em razão de perseguições políticas, étnicas ou de gênero, por exemplo) não se poderia exigir da pessoa uma conduta diversa. Ademais, os bens jurídicos em questão são distintos, sendo razoável a conduta do agente ao promover uma falsificação a fim de preservar-se de perseguição injusta. BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 165.

³⁹⁶ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília, 2007, p. 59.

disfarce para a entrada irregular no território nacional) pelos agentes da Polícia Federal levando à deportação imediata desses chineses ainda na zona primária de fronteira³⁹⁷.

Neste caso o Ministério Público Federal de São Paulo, na sua função de fiscal da lei, requisitou a instauração de procedimento administrativo³⁹⁸, visando garantir a efetividade da Lei 9.474/97³⁹⁹.

No curso do processo, o Diretor do Departamento da Polícia Federal à época foi chamado para se manifestar e declarou que:

(...) a capacidade de discernimento do policial federal atuante nos portos, aeroportos e fronteiras é reconhecida pelo Comitê Nacional para Refugiados quando os orienta a entrevistar, já no ponto de fiscalização, o estrangeiro que se apresenta como solicitante de refúgio. Imagine-se se o policial federal não pudesse agir a partir da alegação de perseguição religiosa feita por um português ou após a alegação de condições desumanas de vida a um sueco. Imagine-se, ainda, como ficaria vulnerável o país se não houvesse discricionariedade do oficial de imigração. (grifos)

A análise da manifestação do Diretor do Departamento da Polícia Federal sugere que, embora os agentes tivessem conhecimento da Lei 9.474/97, atuavam de maneira contrária por não concordar com o seu texto. Neste sentido afirma André de Carvalho Ramos⁴⁰⁰:

Na ótica policial daquele momento, o fato da lei autorizar a entrada automática do solicitante de refúgio teria deixado “vulnerável o país” (sic), ao invés de ser considerado dispositivo avançado e compatível com a dignidade humana e os direitos fundamentais do refugiado (...) Esta resposta é um marco negativo na proteção dos direitos dos refugiados no Brasil mostrando também como os esforços do legislador e o suor analítico da doutrina (salvo engano, não há nenhum comentarista da Lei dos Refugiados que defendesse ou defende a tese então vigente na Polícia Federal) são postos à prova pelos aplicadores administrativos do cotidiano das leis .

³⁹⁷ Os dados sobre esse processo foram retirados do texto RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 721-754. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 741-754. O autor do artigo atuou diretamente no caso narrado como Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo.

³⁹⁸ Nos termos do artigo 129, inciso VIII da Constituição Federal (“São funções institucionais do Ministério Público – VII: exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.”) c/c art. 38 inciso III (“São funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente: III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas.”) e art. 39, inciso II (Cabe ao Ministério Público Federal exercer a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito: II - pelos órgãos da administração pública federal direta ou indireta.”) da Lei Complementar 75 de 20 de maio de 1993 (dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União).

³⁹⁹ Representação n. 1.34.001.004122/2001-11 – Ministério Público do Estado de São Paulo.

⁴⁰⁰ RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 721-754. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 741-754. O autor do artigo atuou diretamente no caso narrado como Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo, p. 741/742.

Com o objetivo de evitar que esse tipo de atuação por parte da Polícia Federal se repetisse, o Ministério Público de São Paulo expediu recomendação ao Diretor-Geral da Polícia Federal⁴⁰¹ para que este, no uso das suas atribuições, determinasse aos seus subordinados que nas situações em que um estrangeiro demonstrasse interesse em solicitar refúgio eles teriam o dever de informá-los do direito de formalizar o pedido e orientá-los acerca do procedimento existente, estando absolutamente vedado, até a decisão do CONARE, a deportação ou repatriamento forçado do solicitante de refúgio e de seus familiares, tudo conforme o estabelecido na Lei 9.474/97.

Outro exemplo ocorreu no Rio Janeiro com solicitantes de refúgio que desembarcaram no aeroporto internacional daquela cidade e encontravam-se em vias de serem repatriados pela Polícia Federal antes mesmo de terem os seus pedidos analisados pelo CONARE.

Tendo sido impetrado *habeas corpus* preventivo para evitar que os solicitantes de refúgio fossem deportados, a Justiça Federal do Rio de Janeiro concedeu a ordem, esclarecendo que a competência para apreciar a pretensão de refúgio dos pacientes não é nem do Juízo Federal, nem do Delegado de Polícia Federal, mas sim do Comitê Nacional para os Refugiados. Nesse sentido o entendimento expresso pelo Juiz Federal da 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro⁴⁰²:

Por estas razões, os questionamentos acerca da veracidade das alegações a serem formuladas pelos pacientes, bem como de suas reais pretensões, não devem ser considerados pelas autoridades incompetentes para decidir se cabe suas inclusões na condição de refugiados. (...) Ressalto, ainda, que a lei, criada no âmbito do Poder Legislativo, vincula a Administração, que sua aplicação deve buscar, ainda que não a considere perfeita ou adequada. Ao Poder Judiciário não é dada a possibilidade de excluir a Administração do cumprimento da Lei 9.474/97 e Portaria 756, de 05/11/98, que à mesma se destinam, ainda que recente suas vigências.

Diante dos casos narrados verifica-se a necessidade de investimento em cursos para treinamento e capacitação dos agentes da Polícia Federal para que estes saibam lidar com a questão dos refugiados e desenvolvam os seus trabalhos focados na obediência da Lei nacional 9.474/97 e no respeito aos direitos humanos⁴⁰³.

⁴⁰¹ Com fundamento no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar no 75/93: “Compete ao Ministério Público da União XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”

⁴⁰² RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. P. 721-754. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 754.

⁴⁰³ Ingerências políticas podem também afetar o trabalho da Polícia Federal na proteção dos refugiados. Neste sentido é o que sugere o caso amplamente divulgado dos boxeadores cubanos Guillermo Rigondeaux e Erislandy Lara que desertaram durante os jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro, mas foram deportados menos de quarenta e oito (48) horas após serem localizados no interior do Estado do Rio de Janeiro. Cf. Folha de S.

É nesse sentido que opinam os próprios policiais federais Luciano Pestana Barbosa e José Roberto Sagrado da Hora⁴⁰⁴:

Destarte, também fica bastante evidenciada a importância da atuação da Polícia Federal, a qual, para ser efetiva, depende de constante orientação e treinamento, bem como uma contínua interação com os demais organismos responsáveis pelos processos de reconhecimento, documentação, controle e proteção do refugiado

O CONARE, por meio de vários convênios firmados com a Cáritas e com o ACNUR, está sempre promovendo seminários de capacitação com a Polícia Federal em várias partes do país, até mesmo em aeroportos, portos e fronteiras, com o objetivo de treinar esses policiais para que realizem o atendimento aos estrangeiros fundamentados na lei brasileira e observando o procedimento interno para a solicitação de refúgio⁴⁰⁵.

Como visto, é na Polícia Federal que tem início o processo de reconhecimento e proteção dos refugiados e, por isso, a capacitação dos policiais federais nesta seara é de extrema relevância, sob pena de tornar a proteção inefetiva, colocando em risco a vida dos refugiados.

Além da capacitação dos agentes da Polícia Federal, os casos narrados demonstram a extrema importância da atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário na fiscalização e interpretação adequada da Lei 9.474/97 na garantia de uma proteção efetiva aos refugiados.

Ademais, existindo uma Lei nacional que trata da proteção aos refugiados, cabe também ao Poder Judiciário atuar no controle para a implementação das políticas públicas necessárias à efetivação desses direitos fundamentais.

Paulo: “**Boxeadores cubanos estão abandonados, diz Itamaraty**”. Informações disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2709200723.htm>>. Acesso em: 23.05.2010. Embora baseado tão somente em notícias veiculadas em meios de comunicação, a forma como o caso foi conduzido sugere que tenha ocorrido um desrespeito ao direito de solicitar refúgio e ao princípio do *non-refoulement*, uma vez que a afirmação do governo de que os pugilistas não solicitaram refúgio às autoridades brasileiras não seria, por si só, fato suficiente para deportá-los, posto que, primeiramente não era o caso de deportação, pois eles não estavam de forma ilegal no país e, em segundo lugar, ainda que os dois atletas não tenham solicitado refúgio explicitamente, pedidos de obtenção do *status* de refugiado podem ser sinalizados por ações e não apenas por pedidos explícitos. Ademais, o fato de Rigondeaux e Lara terem desertado de uma delegação atlética oficial cubana sugere fortemente que eles pudessem estar interessados em pedir asilo ao Brasil, uma vez que Cuba continua a restringir direitos como a liberdade de expressão, associação, assembléia e movimento, a oposição ao regime é ilegal e os cubanos necessitam de autorização tanto para viajar, quanto para emigrar - permissões de saída são emitidas geralmente para períodos determinados e a permanência no exterior, por período maior, torna o cidadão cubano um emigrado que só será admitido no país como visitante, não gozando de direitos de residência, nem de trabalho.

⁴⁰⁴ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília, 2007, p. 63.

⁴⁰⁵ Em 2007 foram realizados seminários em oito cidades brasileiras: São Paulo, Santos, Guarulhos, Curitiba, Foz do Iguaçu, Paranaguá, Manaus e Tabatinga.

Com fundamento nessa competência cumpre aqui destacar uma recente decisão da Justiça Federal de Alagoas de suma relevância na efetivação da proteção dos refugiados.

A Defensoria Pública da União em Alagoas ajuizou uma Ação Civil Pública⁴⁰⁶ em face da União Federal constatando - após o envio de ofícios a todas as seccionais da Polícia Federal requisitando informações acerca do quadro geral da assistência jurídica concedida aos estrangeiros que ingressam irregularmente no Brasil – que a assistência jurídica ofertada aos estrangeiros que chegam ao Brasil de forma irregular não alcança a todos de maneira uniforme, visto que ela só existe em poucos Estados da Federação, não sendo raros os casos em que o estrangeiro não recebe qualquer assistência jurídica ou que a Defensoria só venha a ser intimada após a tomada de certos procedimentos que firam seus direitos⁴⁰⁷. A Defensoria Pública constatou ainda que na grande maioria dos casos em que há assistência jurídica os estrangeiros são patrocinados por advogados particulares.

Com relação aos estrangeiros que desejam solicitar refúgio (sendo importante destacar que a maior parte deles chega ao Brasil de forma irregular) é fato que inexiste a certeza de que irão ser reconhecidos como refugiados, todavia, eles têm o direito de dirigir-se ao órgão competente para fazer a solicitação, ainda que tenham entrado no Brasil de forma irregular.

O trabalho da Defensoria Pública junto a esses estrangeiros, os quais raramente conhecem os seus direitos e as formas de garanti-los, é de extrema relevância para assegurar a efetividade dos seus direitos, sobretudo quando também constatado pela Defensoria Pública da União em Alagoas que mesmo quando realizado o pedido de refúgio, durante o aguardo da sua análise os estrangeiros ficam detidos na Polícia Federal sem a devida assistência jurídica, em flagrante violação de seus direitos.

⁴⁰⁶ Nos termos da Lei n. 11.488, de 15 de janeiro de 2007, que alterou o art. 5º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública, legitimando para a sua propositura a Defensoria Pública c/c art. 134 da CF que determina que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

⁴⁰⁷ Importante explicar que a medida aplicada aos estrangeiros que ingressam no território nacional de maneira irregular e não se retiram voluntariamente após o prazo fixado é a deportação (cf. arts. 57 e 58 da Lei nº 6.815/1980). Nos casos de entrada irregular quando não configurado o dolo (caso dos estrangeiros que chegam ao Brasil com o intuito de ser reconhecido como refugiado) o estrangeiro é notificado em um procedimento administrativo e tem apenas três dias para sair do país (cf. art. 98, inciso II do Dec. nº 86.715/1981). Não existe no Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) previsão de balizas procedimentais que proporcionem uma sistemática de prestação de assistência jurídica àqueles que ingressam irregularmente no país ferindo, dessa forma, o direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV da CF), bem como violando preceitos da Convenção de 51 e do Protocolo de 67; posto que, sem a devida assistência, o estrangeiro muitas vezes sequer saberá quais requerimentos poderá formular perante as autoridades locais, já que, após ser notificado, terá apenas três dias para sair do país, ao término do qual será retirado compulsoriamente pela Polícia Federal.

Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade⁴⁰⁸:

Isso fornece uma reveladora imagem da (reduzida) dimensão que autoridades públicas têm conferido aos seres humanos no começo do século XXI, colocada em uma escala inferior àquela atribuída a bens e capitais – a despeito de todas as lutas do passado e de todo o sofrimento de antigas gerações. A área na qual as maiores incongruências aparecem manifesta-se, nos dias de hoje, na forma daquela relativa às garantias do devido processo legal. (...) Assim, os direitos humanos fundamentais e a dignidade dos migrantes em situação irregular e sem documentos devem ser preservados também em face das ameaças de deportação e/ou expulsão. Toda pessoa nessa situação tem o direito de ser ouvida por um juiz e não ser presa ilegalmente ou arbitrariamente⁴⁰⁹.

Ressalte-se que, da análise das respostas dos ofícios enviados pela Defensoria Pública da União em Alagoas às seccionais da Polícia Federal no Brasil, apenas as seccionais dos estados do Rio Grande do Norte, Amapá, Espírito Santo e Bahia mencionaram, expressa ou implicitamente, a possibilidade de os estrangeiros em situação irregular solicitarem refúgio⁴¹⁰.

Após apreciar os argumentos apresentados pela Defensoria Pública da União, o juiz federal da 4ª Vara/AL condenou a União à obrigação de fazer consistente na comunicação pessoal da Defensoria Pública da União em Alagoas, por meio da Superintendência da Polícia Federal em Alagoas, de cada detenção de estrangeiro em situação irregular ocorrida neste Estado⁴¹¹, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas⁴¹² a contar da apresentação deste na Polícia

⁴⁰⁸ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. In: ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n. 3, p. 53-93. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008.

⁴⁰⁹ Nos termos do artigo 10 da Lei 9.474/97 a solicitação de refúgio suspende qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário. Portanto, não obstante dispor o art. 61, da Lei nº 6.815/80 sobre a possibilidade de prisão para deportação, tal cerceamento não se justifica uma vez tendo o estrangeiro requerido o refúgio ao Estado brasileiro e não sendo objeto de qualquer acusação formal ou de pedido de prisão preventiva. Em casos como esse, há previsão legal específica na própria Lei nº 6.815/80: Art. 73. “O estrangeiro, cuja prisão não se torne necessária, ou que tenha o prazo desta vencido, permanecerá em liberdade vigiada, em lugar designado pelo Ministério da Justiça, e guardará as normas de comportamento que lhe forem estabelecidas.” A aplicação dessa medida permite que o Estado possa manter algum controle sobre a circulação dos estrangeiros dentro do território nacional, enquanto não é analisado o pedido de refúgio. Nesse sentido o próprio ACNUR considera indesejada a detenção de um solicitante de refúgio; o ACNUR recomenda que a detenção apenas ocorra em casos de necessidade como, por exemplo, a proteção da segurança nacional. ACNUR. **ExCOM n. 44. Comitê Executivo XXXVII Sessão, 1986 - Detenção de refugiados e de requerentes de asilo**. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em 23 de agosto de 2011.

⁴¹⁰ Cf. Ofícios: Ofício n. 5616/2008 – SR/DPF/RN de 09 de julho de 2008; Ofício n. 60/2008 – SR/DPF/AP de 26 de junho de 2008; Ofício n. 7740/2008 – SR/DPF/ES de 30 de junho de 2008; e Ofício n. 206/2008 SR/DPF/BA de 30 de junho de 2008.

⁴¹¹ Apesar de o pedido da Defensoria Pública da União ter sido para o reconhecimento da obrigatoriedade de ser informada em todos os casos de apreensão de estrangeiro em situação irregular no território brasileiro, a decisão do juiz federal levou consideração o disposto no artigo 16 da Lei n. 7.347/85, com a nova redação pela Lei 9.494/97 que determina que “a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator” limitando, assim, os efeitos da sua decisão à Superintendência da Polícia Federal em Alagoas. Nesse sentido já entendeu o STJ: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO DE COLETA DE ESGOTO E ÁGUA. SENTENÇA. EFEITOS ERGA OMNES. ÂMBITO DE EFICÁCIA DA COISA JULGADA. COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO (SÚMULAS 282 E 356/STF). 1. **A sentença na ação civil pública faz coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, com a novel redação dada pela Lei 9.494/97**. Precedentes do STJ:

Federal/AL, sob pena de multa no valor de R\$1.000 (mil reais) por dia de atraso, tomando por base cada ato, individualizado por estrangeiro, de não-comunicação ou de comunicação extemporânea à Defensoria Pública da União/AL de tal fato⁴¹³.

Além disso, condenou a União, por meio da Superintendência da Polícia Federal em Alagoas, a encaminhar à Defensoria Pública da União/AL um relatório anual, a ser entregue até o dia 31 de janeiro do ano subsequente, com a relação de todos os estrangeiros em situação irregular que foram apresentados à Polícia Federal/AL no ano anterior.

Ressaltando a importância da adoção dessa medida na concretização dos direitos dos refugiados, o juiz federal da 4ª Vara/AL fundamentou a sua decisão afirmando que⁴¹⁴:

Há quase sessenta anos nascia o Estatuto dos Refugiados. Hoje, em julho de 2010, a simples providência burocrática almejada pela Defensoria Pública da União, ao meu sentir, mostra-se adequada, justa, razoável e indispensável para fazer valer toda uma gama de direitos fundamentais (...) A atuação jurisdicional para determinar a obrigatoriedade de ser informada a Defensoria Pública em todos os casos de apreensão de estrangeiros em situação irregular no território brasileiro seria, ademais, apenas um pequeno passo nesta marcha em busca da concretização dos direitos dos outros cidadãos deste planeta que nestas terras chegam como fugitivos de conflitos étnicos, religiosos ou de tristes condições econômicas. A atuação do Poder Judiciário, no caso em epígrafe, representa o confronto entre a inocuidade de direitos apenas escritos em papéis e os objetivos constitucionalmente vinculantes do Poder Público. É de se ressaltar ainda que o procedimento pretendido pela Defensoria Pública não traria prejuízos econômicos ou qualquer risco à ordem pública. Em suma, a Ação Civil Pública, a meu ver, apresenta-se como um expedito e amplo remédio para atingir esse desígnio

Tendo o Ministério Público Federal, a União e a Defensoria Pública da União⁴¹⁵ interposto apelação da decisão supramencionada, cumpre ressaltar que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região⁴¹⁶ manteve, por maioria, a decisão proferida no primeiro grau, considerando louvável a preocupação inaugurada nesta seara pela Defensoria Pública de

REsp 293407/SP, CORTE ESPECIAL, DJ 01.08.2006; REsp 838.978/MG PRIMEIRA TURMA, DJ 14.12.2006 e Resp 422.671/RS, PRIMEIRA TURMA, DJ 30.11.2006. 2. **Consectariamente, é juridicamente impossível que o pedido seja formulado a um juízo para que produza efeitos alhures, sem o devido processo legal em relação aos demais Municípios, mercê da absoluta incompetência do juízo perante o qual foi deduzida a pretensão com eficácia erga omnes.** (...) 8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido para restringir a eficácia da decisão aos limites da competência territorial do órgão prolator.”(STJ, RESP nº 200500475021/MS, 1ª Turma, Data da decisão: 15/05/2008, DJ de 07/08/2008, Min. Relator: Luiz Fux).

⁴¹² O prazo estabelecido para a comunicação a ser feita pela Polícia Federal levou em consideração o disposto no artigo 306, parágrafo 1º do Código de Processo Penal que determina que “dentro de vinte e quatro horas depois da prisão, será encaminhado ao juiz competente o auto de prisão em flagrante acompanhado de todas as oitivas colhidas e, caso o autuado não informe o nome de seu advogado, cópia integral para a Defensoria Pública.”

⁴¹³ Processo n. 0005720-13.2009.4.05.800 – Justiça Federal (Seção Judiciária de Alagoas – 4ª Vara).

⁴¹⁴ Processo n. 0005720-13.2009.4.05.800 – Justiça Federal (Seção Judiciária de Alagoas – 4ª Vara).

⁴¹⁵ A Defensoria Pública interpôs apelação pelo fato de ter a decisão do juiz federal julgado parcialmente procedente o seu pedido, restringindo os efeitos da sentença ao Estado de Alagoas.

⁴¹⁶ Cf. Apelação Cível Nº 516903/AL (2009.80.00.005720-1).

Alagoas “num meio jurídico geralmente insensível à causa dos estrangeiros em situação irregular⁴¹⁷”.

Apesar de a decisão ter abrangido tão somente o Estado de Alagoas, ela representa um precedente muito importante que deve ser adotado pelos demais Estados brasileiros, sobretudo pelos Estados fronteiriços e naqueles que possuem portos e aeroportos de maior porte, como forma de garantir uma proteção mais efetiva aos solicitantes de refúgio que chegam ao território nacional servindo, esta medida, como mais uma forma de impedir que os refugiados se vejam obrigados a retornar ao seu país de origem sem a observância do devido processo legal e em flagrante desrespeito ao princípio do *non-refoulement*.

Ademais, essa atuação da Defensoria Pública garante efetividade ao artigo 16 da Convenção de 1951 que estabelece que o refugiado terá livre e fácil acesso aos tribunais, gozando do mesmo tratamento de um nacional no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive à assistência judiciária e à isenção de *cautio judicatum solvi*.

Por outro lado, é de extrema relevância destacar também a atuação positiva da Polícia Federal nas denúncias ao CONARE de estrangeiros que declaram não possuir documentos e afirmam ser nacionais de países em guerra para conseguir o reconhecimento como refugiados, muito embora tenham aqui chegado de forma legal com documento de viagem de países dos quais são verdadeiramente nacionais como, por exemplo, a denúncia feita pela Polícia Federal de um grupo de estrangeiros que falsamente se declararam nacionais de Serra Leoa (que à época apresentava um quadro de grave e generalizada violação de direitos humanos que ensejava o reconhecimento da condição de refugiado das pessoas provenientes deste Estado) e que foram reconhecidos como refugiados, apesar de serem nigerianos, detentores de documentos de viagem daquele país⁴¹⁸.

A atuação conjunta da Polícia Federal com os demais órgãos nacionais de proteção do refugiado é de extrema importância para garantir não só a efetividade da proteção àqueles que dela necessitam, mas também para manter a credibilidade do instituto do refúgio no Brasil impedindo, assim, que pessoas que não mereçam essa proteção adquiram o *status* de refugiado fragilizando, conseqüentemente, a proteção nacional.

⁴¹⁷ Cf. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Gabinete do Desembargador Federal Francisco Barros Dias. Apelação Cível Nº 516903/AL (2009.80.00.005720-1). 05 de abril de 2011, p. 07.

⁴¹⁸ CONARE. Ofício n. 300 de 17 de junho de 2008 enviado em resposta ao Ofício n. 244/2008 da Defensoria Pública da União em Alagoas.

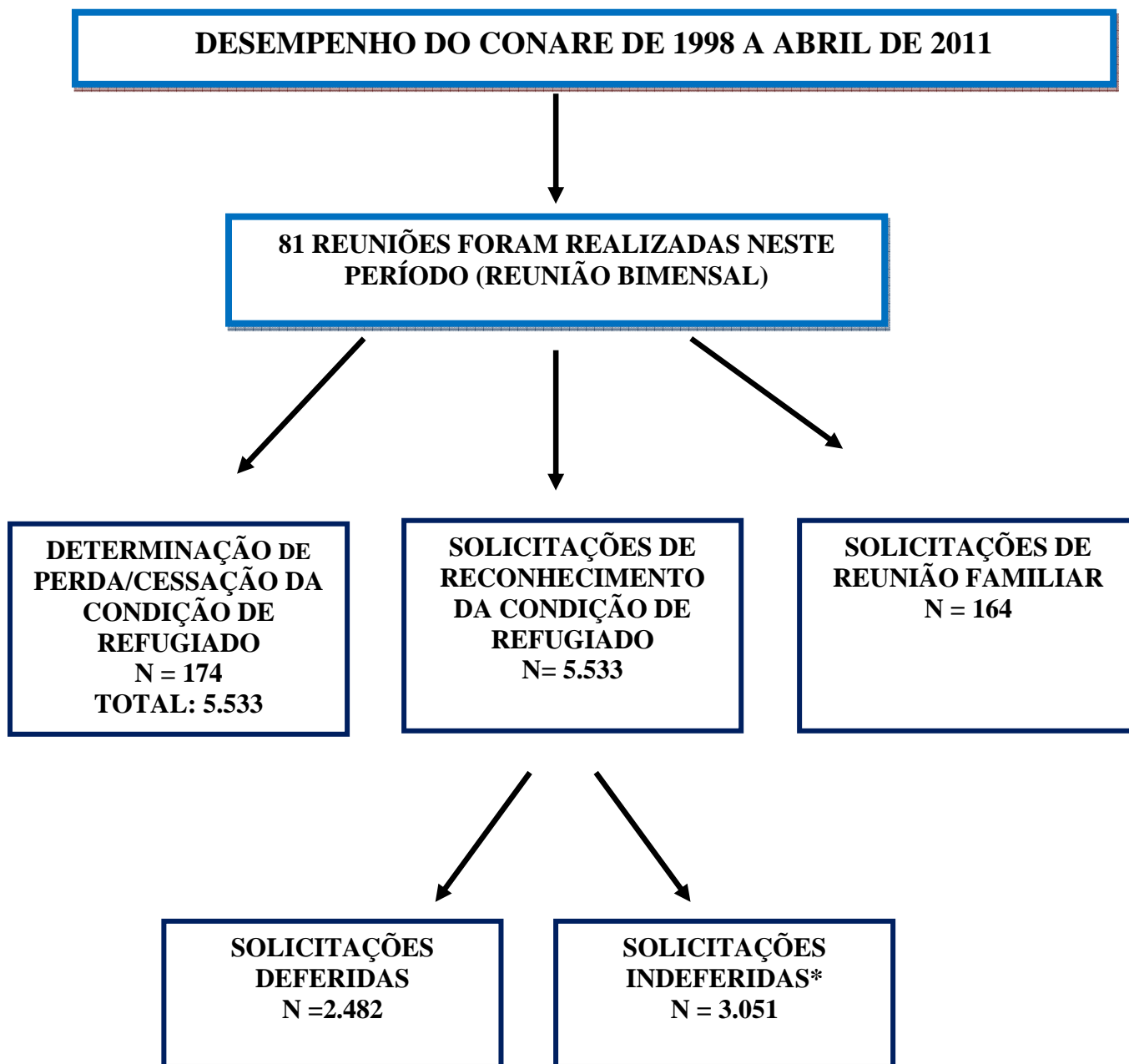
3.4 Poder Executivo: a Atuação do Comitê Nacional para os Refugiados

Como já apresentando no Capítulo 2 (item 2.3.1.4), o CONARE é um órgão colegiado e de deliberação, vinculado ao Ministério da Justiça. Para exercer as suas competências os membros do CONARE realizam reuniões de dois em dois meses podendo ainda realizar reuniões extraordinárias, desde que por determinação do seu presidente ou por proposta da maioria absoluta de seus membros⁴¹⁹.

Nas reuniões, os membros do CONARE analisam os pedidos e decidem sobre o reconhecimento da condição de refugiado; deliberam quanto à cessação ou perda da condição de refugiado e decidem sobre as solicitações de reunião familiar. O Fluxograma 1 esquematiza o desempenho do CONARE, desde o ano de 1988 (período em que o CONARE iniciou as suas atividades) até abril de 2011.

⁴¹⁹ Cf. art. 4º da Portaria aprovada pelo Ministério da Justiça n. 9756 de 05 de novembro de 1998 (Regimento Interno do CONARE).

Fluxograma 1 – Representação do Desempenho do CONARE



*As solicitações indeferidas são passíveis de recurso para o Ministro da Justiça. Das 3.051 solicitações indeferidas pelo CONARE 1.287 recorreram para o Ministro da Justiça: dessas, 34 foram providas (modificando a decisão do CONARE) e 1.253 não providas (mantendo a decisão do CONARE).

Cumpra destacar que o número de solicitações deferidas (2.482) não corresponde ao número total de refugiados no Brasil (4.401) pelo fato de que neste número total de solicitações deferidas não estão incluídas nem as solicitações de reunião familiar deferidas pelo CONARE (164) - e cada solicitação de reunião familiar pode compreender mais de um indivíduo - nem o número de refugiados reconhecidos pelo Programa de Reassentamento.

Na análise da efetividade da proteção dos refugiados pelo CONARE torna-se necessário verificar a forma como o CONARE toma as suas decisões, isto é, quais são os critérios e princípios utilizados pelo órgão para fundamentá-las.

3.4.1 Atuação do CONARE: análise das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado

Com relação às decisões do CONARE sobre os pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, cumpre destacar inicialmente que, em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal (quando da análise do caso “Cesare Battisti” - Extradicação nº1.085) entendeu que o ato de reconhecimento da condição de refugiado é ato vinculado aos requisitos expressos e taxativos determinados na Lei 9.474/97. Sendo ato vinculado, a decisão do CONARE não escapa ao controle jurisdicional sobre eventual observância dos requisitos de legalidade, sobretudo à aferição de correspondência entre sua motivação necessária declarada e as *fattispecie* normativas pertinentes⁴²⁰.

Ou seja, caso o CONARE entenda pela inexistência dos requisitos necessários, poderá o solicitante de refúgio, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União ou uma associação de defesa dos direitos humanos questionar tal decisão judicialmente.

⁴²⁰ STF. **Extradicação nº 1.085/República da Itália**. Requerente: República da Itália. Extraditando: Cesare Battisti. Ministro Relator: Cezar Peluso. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=104649&caixaBusca=N. Acesso em: 12 de setembro de 2009. Esse novo posicionamento do Supremo veio de encontro a um posicionamento anterior firmado na Extradicação 1.008-5/2005 República da Colômbia, em que o STF entendeu ser o ato de reconhecimento da condição de refugiado um ato discricionário e que não lhe caberia rever o mérito de decisões tomadas pelos outros Poderes quando, na distribuição de competências, a Constituição atribuisse certa competência de forma privativa a um outro Poder. Todavia, ao Poder Judiciário caberia sempre apreciar os aspectos de legalidade do ato e verificar se a Administração ultrapassou os limites da discricionariedade,; caso a Administração houvesse ultrapassado o espaço livre deixado pela lei, poderia o Judiciário, por meio do controle jurisdicional, invalidar o ato. STF. **Extradicação 1.008-5 República da Colômbia**. Requerente: Governo da Colômbia. Extraditando: Francisco Antonio Cadena Collazos ou Oliverio Medina ou Camilo Lopez ou Cura Camilo. Relator Orig. Min. Gilmar Mendes, Relator para o Acórdão Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, julgamento em 21.03.2007. Publicado em 17/08/2007. Disponível em: [www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(Ext\\$.SCLA.%20E%201008.NUME.\)%20OU%20\(Ext.ACMS.%20ADJ2%201008.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(Ext$.SCLA.%20E%201008.NUME.)%20OU%20(Ext.ACMS.%20ADJ2%201008.ACMS.)&base=baseAcordaos). Acesso em: 07 de julho de 2009.

A possibilidade de recurso ao Poder Judiciário funciona como uma nova instância de proteção aos refugiados permitindo o questionamento das decisões do CONARE ou do Ministro da Justiça que negou o reconhecimento da condição de refugiado e, por outro lado, serve como um meio de controle das decisões administrativas, impedindo que o refúgio seja utilizado de modo indevido por quem não merece a proteção evitando, assim, que o instituto do refúgio perca sua credibilidade enquanto instrumento de proteção da pessoa humana.

No entanto, as decisões judiciais que anulam a decisão administrativa de reconhecimento da condição de refugiado devem ser prolatadas de modo fundamentado, comprovando que não há fundado temor de perseguição ou situação grave de violações maciças de direitos humanos no caso em análise. Ademais, tais decisões devem respeitar o princípio do *non-refoulement* e, em caso de dúvidas, devem optar pela manutenção do refúgio, sob pena de expor o Brasil a sua responsabilização internacional por violação de direitos humanos. Nesse sentido André de Carvalho Ramos⁴²¹:

Contudo, a revisão deve ser absolutamente regrada e estrita, em respeito ao princípio do non-refoulement. De fato, no tocante ao refúgio, essa revisão deve ser feita sempre sob o paradigma da interpretação pro homine. Por isso, defendo que a concessão de refúgio no CONARE ou na via recursal ao Ministro da Justiça faz nascer um ônus argumentativo ao Supremo Tribunal, que deverá expor, sem sombra de dúvida, que não havia sequer fundado temor de perseguição odiosa ou situação grave de violações maciças de direitos humanos no caso em análise. Assim a dúvida milita a favor da concessão do refúgio (princípio do in dubio pro fugitivo) e ainda só pode ser questionada a decisão do CONARE se houver evidente prova de abuso ou desvio de finalidade, como reza a doutrina do controle judicial dos atos administrativos.

As decisões do CONARE acerca do reconhecimento da condição de refugiado são realizadas através de uma análise individualizada de cada caso, de acordo com as suas peculiaridades. Cada decisão CONARE deve ser, portanto, específica para cada indivíduo não havendo um direito *prima facie* ao refúgio - ainda que o indivíduo faça parte de um determinado grupo que normalmente, diante das circunstâncias em que se encontram, sejam reconhecidos como refugiados pelo CONARE - nem, por outro lado, uma presunção *prima facie* de solicitação infundada⁴²².

⁴²¹ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.) **60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 39.

⁴²² Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao CONARE, representado pela oficial de elegibilidade Flávia Leão Ribeiro Rocha. A conclusão do ExCom nº 30, da 34ª sessão do ACNUR recomenda que as medidas procedimentais adotadas para lidar com o problema das solicitações manifestamente infundadas não comprometam o caráter individual da determinação do estatuto de refugiado, nem suprima o direito de recurso. ACNUR. ExCOM n. 30. Comitê **Executivo XXXIV Sessão, 1983 – O problema dos pedidos manifestamente infundados ou abusivos do estatuto de refugiado ou asilo**. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em 23 de agosto de 2011.

As decisões do CONARE são guiadas pela prevalência do caráter democrático e humanitário e fundamentam-se nos princípios do ônus da prova compartilhado, da credibilidade e do benefício da dúvida (*in dubio pro refugio*)⁴²³.

Como regra, o ônus da prova compete a quem submete um pedido. No caso dos refugiados, todavia, diante das dificuldades de comprovar as suas declarações mediante provas documentais – na maioria dos casos o solicitante de refúgio que teve que fugir de seu país de origem em virtude de uma perseguição chega ao Brasil apenas com as necessidades elementares e, muito frequentemente, sem documentos pessoais - o CONARE adota o princípio da credibilidade, não exigindo que o solicitante apresente documentações e provas concretas da sua situação, mas dando uma atenção especial à veracidade das informações prestadas e da história pessoal narrada pelo solicitante e ao princípio do ônus da prova compartilhado.

De acordo com o princípio do ônus da prova compartilhado a comprovação da condição de refugiado é repartida entre o requerente - que deverá contar, com a maior riqueza de detalhes possível, a sua situação no seu país de origem, apresentando todos os fatos e elementos importantes - e o CONARE, que deverá analisar as declarações prestadas pelo solicitante para verificar a existência do fundado temor de perseguição (elemento subjetivo) e depois verificar a coerência das declarações prestadas quando comparada com a situação objetiva do país de origem (elemento objetivo)⁴²⁴.

Todavia, em algumas situações, apesar do esforço do solicitante para comprovar os fatos alegados, podem ainda faltar elementos de prova para fundamentar algumas das suas declarações ou tais declarações podem estar contaminadas por distintos fatores de ordem histórica, social, cultural ou psicológica do solicitante como, por exemplo, a formação cultural, o nível educacional, o estado de saúde mental, o nível de impacto do fundado temor de perseguição.

Nesses casos o CONARE, considerando a situação especial em que se encontram essas pessoas, bem como a dificuldade de prova inerente a essa situação e, sobretudo o fato de

⁴²³ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao CONARE, representado pela oficial de elegibilidade Flávia Leão Ribeiro Rocha.

⁴²⁴ Para tomar uma decisão segura e bem fundamentada o CONARE conta com o apoio do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), com sede em Brasília, que disponibiliza informações sobre os países exportadores de refugiados para o Brasil fornecendo ao processo decisório nacional as bases essenciais de informação acerca da evolução do processo social e político interno daqueles países, bem como sobre a situação humanitária dos mesmos. Ademais, o CONARE utiliza também como ferramenta os *sites* na internet da Anistia Internacional e da Cruz Vermelha, além de receber boletins com informações de outras agências especializadas na matéria. Cf. Informações coletadas através da entrevista realizada junto ao CONARE, representado pela oficial de elegibilidade Flávia Leão Ribeiro Rocha.

estar decidindo acerca da vida humana, poderá conceder o benefício da dúvida (aplicação do princípio *in dubio pro refugio*) e reconhecer o *status* de refugiado. Nesses termos afirma Renato Zerbini Leão⁴²⁵:

Por outro lado, o Comitê não reluta em aplicar o *princípio do in dubio pro refugiado*, ou seja, sempre que houver alguma questão pontual relativa a algum caso específico sob a alçada do CONARE capaz de gerar dúvida em sua tomada de decisão, o desfecho do caso dar-se-á fincado no fato de que, ante a dúvida, a decisão do Comitê será favorável ao solicitante de refúgio. Trata-se, em síntese, da aplicação cabal de um princípio jurídico central do ordenamento jurídico contemporâneo, sobretudo, em seara da proteção internacional da pessoa humana

Como exemplo da aplicação do princípio do *in dubio pro refugio* tem-se o caso de um solicitante liberiano que não portava nenhum documento e que, ademais, não falava a língua de seu suposto país de origem⁴²⁶.

Após pesquisas realizadas pelo CONARE sobre as etnias daquele país, o órgão constatou que a porcentagem da população que falava a língua oficial, introduzida pelos colonizadores, era mínima (em torno de 19%). O CONARE realizou também entrevistas com outros nacionais daquele país que ajudaram no processo de avaliação da credibilidade das informações prestadas pelo solicitante (princípio do ônus da prova compartilhado).

Nesse caso o CONARE concluiu que, especialmente no contexto africano, o desconhecimento da língua oficial não é elemento suficiente para destruir a credibilidade das informações prestadas pelo solicitante e frente a uma situação em que a negativa do pedido poderia custar a vida do solicitante, fez uso do princípio *do in dubio pro refugio* e reconheceu a condição de refugiado ao solicitante.

Outro entendimento adotado pelo CONARE quando da análise das solicitações de refúgio e que atesta o caráter humanitário das suas decisões é o de que ao solicitante basta apenas comprovar o “fundado temor de perseguição” para ter deferida a sua solicitação de refúgio não sendo, portanto, necessária, a consubstanciação da violação direta aos direitos humanos para ter garantida a sua proteção como refugiado.

É nesse sentido que o CONARE, considerando que em alguns países do continente africanos as mulheres são alvos da prática generalizada de violência sexual utilizada como tática militar pelos grupos armados, vem deferindo solicitações de refúgio de mulheres nacionais desses países, ainda que estas não tenham sido vítimas diretas de violência sexual,

⁴²⁵ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O conceito de refugiado no Brasil desde sua perspectiva normativa: os dez anos da Lei n. 9.474/97 e a importância de seu artigo 1º. In: ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.4, n. 4. Brasília, 2009, p. 47.

⁴²⁶ Processo n. MJ 08000.028635/2005-04 In: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE**. ACNUR/CONARE. Brasília, 2007, p. 28.

mas seus perfis as caracterizam como vítimas potenciais e merecedoras, portanto, da proteção do refúgio⁴²⁷.

Nas análises de solicitação de refúgio o CONARE garante também uma atenção especial aos solicitantes pertencentes aos denominados “grupos vulneráveis” (mulheres; crianças; idosos; homossexuais; portadores de necessidades especiais; formadores de opinião pública; vítimas de tortura, tratamento cruel ou desumano; entre outras situações de maior vulnerabilidade), sobretudo àqueles que acumulam perfis de vulnerabilidade como, por exemplo, crianças, do gênero feminino e negras ou crianças, do gênero feminino e indígenas.

Como exemplo da preocupação do CONARE com os grupos vulneráveis tem-se o seguinte caso dos colombianos *NJPP & RAFM*⁴²⁸:

Os solicitantes eram provenientes de uma região com forte presença paramilitar onde ocorria a prática da “limpeza social”, ou seja, assassinatos seletivos, de caráter propagandista e moralista, que tinham como alvos pessoas consideradas nocivas à sociedade, tais como prostitutas, viciados em drogas, pequenos ladrões, menores abandonados e homossexuais. O caso revelou que os solicitantes eram muito amigos, tendo sido vistos juntos repetidas vezes. Por esta razão, foram percebidos como homossexuais pelos grupos armados que atuavam na região. Foram agredidos e ameaçados como tentativa de persuasão para que ingressassem naqueles grupos, com o fim de “tomarem armas e virarem homens”.

Nesse caso o CONARE deferiu a solicitação dos colombianos diante da constatação de assassinatos homofóbicos na região, fato este que justificou o “fundado temor de perseguição” dos solicitantes, sobretudo em uma região dominada por grupos que praticam “limpeza social”.

Apesar da atenção especial dispensada pelo CONARE às pessoas que fazem parte desses “grupos vulneráveis”, o ACNUR considera como prática ideal, diante da tendência de especificação dos sujeitos de direitos humanos e como forma de garantir uma proteção mais efetiva, a existência de procedimentos específicos para analisar as solicitações de refúgio das pessoas que fazem parte desses grupos.

A Lei nacional, todavia, apresenta apenas um procedimento único para todos os casos de solicitação de refúgio, o que pode gerar dificuldades ainda maiores para essas pessoas que se encontram em uma situação de maior vulnerabilidade.

⁴²⁷ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE.** ACNUR/CONARE. Brasília, 2007, p. 34.

⁴²⁸ Processo nº MJ 08460.006546/2004-09 In: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE.** ACNUR/CONARE. Brasília, 2007, p. 38. A não identificação dos nomes dos solicitantes de refúgio decorre do caráter sigiloso dos pedidos de refúgio para resguardar a privacidade e, sobretudo, a segurança dessas pessoas.

Solicitantes mulheres podem, a depender do caso, necessitar de um apoio médico e psicológico; ademais, nos casos em que sofreram algum tipo de abuso e violência sexual essas mulheres devem ser ouvidas por funcionárias também do sexo feminino, como forma de facilitar o levantamento de informações. Solicitantes com distúrbios mentais exigem técnicas de análise diferenciadas, orientações médicas e indicação, caso comprovada a incapacidade, de um representante legal. Da mesma forma, um menor desacompanhado necessita, nos termos do Código Civil brasileiro, da nomeação de um representante legal, a fim de preservar os seus direitos⁴²⁹.

Ocorre que no Brasil essa proteção especial que deve ser conferida às pessoas que se inserem nos chamados “grupos vulneráveis” ainda é insuficiente. Apenas nos casos em que as Cáritas Arquidiocesanas acompanham de perto o procedimento (casos em que os solicitantes estão localizados nas cidades do Rio de Janeiro ou de São Paulo) é que os solicitantes podem contar com uma assistência especial como, por exemplo, o tratamento com psicólogos e psiquiatras antes da realização das entrevistas. Ademais, no Brasil o procedimento judicial necessário para nomear um tutor é, em regra, demorado, deixando o menor desacompanhado em uma situação de extrema insegurança diante da sua situação indefinida em território brasileiro⁴³⁰.

Para garantir a proteção e o respeito aos direitos humanos dessas pessoas, tem-se como fundamental a atuação da Defensoria Pública nos processos de solicitação de refúgio, como forma de facilitar, junto ao Poder Judiciário, a adoção das medidas necessárias para garantir a representação do menor, do idoso e dos doentes mentais, quando for necessário.

De acordo com as informações prestadas pela oficial de elegibilidade do CONARE quando da realização da entrevista no referido órgão, o principal fator de indeferimento da solicitação do refúgio é a manifesta ausência de credibilidade das declarações prestadas pelo requerente. A credibilidade das informações é verificada pelo CONARE através do contato pessoal com os solicitantes e ao confrontar estas declarações com os dados do país de origem⁴³¹.

As solicitações são também indeferidas quando o CONARE verifica a existência de alguma cláusula de exclusão prevista no artigo 3º da Lei 9.474/97.

⁴²⁹ Cf. art. 1.728, inciso I do Código Civil: “Os filhos menores são postos em tutela: I – com o falecimento dos pais, ou sendo estes julgados ausentes.”

⁴³⁰ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de Oliveira Selmi. **Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise**. *Refuge – Canada’s Periodical on Refugees*, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009, p. 37.

⁴³¹ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao CONARE, representado pela oficial de elegibilidade Flávia Leão Ribeiro Rocha.

Como exemplo de um caso de indeferimento da solicitação de refúgio diante da presença de uma cláusula de exclusão, tem-se o caso *TB*⁴³²:

O solicitante morava na República Democrática do Congo e trabalhava como agente da polícia judiciária (APJ) na Procuradoria-Geral da República obtendo informações sobre os rebeldes da região, por meio de pagamentos em dinheiro a informantes. Estas informações seriam repassadas para o exército e a polícia. Seu trabalho nunca envolveu o uso de violência ou violação de direitos, entretanto, disse não saber exatamente o que ocorria com as pessoas delatadas, mas que era possível que fossem presas ou mortas por serem rebeldes, uma vez que o governo faria qualquer coisa para se defender. O solicitante informou que em 2001 teria sido preso com seus colegas por ordem do Procurador-Geral e não recebeu qualquer explicação sobre o motivo de sua prisão, nem assistência de advogados, ficando assim preso, sem processo e julgamento. Recebeu informação de um amigo da polícia de que estavam sendo considerados traidores, por sonegar informações ao governo e transmiti-las aos rebeldes. Como as pessoas consideradas traidoras comumente morriam na prisão, decidiu fugir do país.

Na análise desse caso o CONARE constatou a presença de uma cláusula de exclusão do refúgio (artigo 3º, inciso III, "não se beneficiarão da condição de refugiado indivíduos que: (III) tenham cometido crime (...) contra a humanidade") e indeferiu a solicitação de refúgio. Diante dos relatos do solicitante restou claro o seu envolvimento na rede de repressão do governo - as informações obtidas pelo solicitante por meio de suborno eram repassadas ao exército e à polícia e diversas e graves violações aos direitos humanos da população civil local resultavam destas ações. De acordo com o CONARE a responsabilidade individual para crimes desse gênero decorre não somente da participação física do indivíduo, mas também do conhecimento de que sua ação ou omissão facilitara a conduta criminosa coletiva.

O CONARE vem indeferindo também as solicitações de refúgio por parte dos chamados "refugiados ambientais" e "refugiados econômicos", uma vez que essas pessoas não se enquadram no conceito de refugiado previsto na Convenção de 1951. Diante dessas situações o CONARE, caso entenda cabível, poderá encaminhar essas pessoas para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), onde o estrangeiro poderá se beneficiar com uma solução imigratória alternativa e obter um visto de residência por questões humanitárias⁴³³.

Apesar da seriedade com que o CONARE desenvolve o seu trabalho e da credibilidade do órgão que com quatorze anos de existência já se firmou como um importante pilar na proteção nacional aos refugiados faz-se necessário destacar que, sendo um órgão político, suas decisões podem ser influenciadas por pressões políticas fazendo com que, nesses casos, o

⁴³² Processo nº MJ 08505.043815/2004-46. In: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE.** ACNUR/CONARE. Brasília, 2007, p. 52/54.

⁴³³Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao CONARE, representado pela oficial de elegibilidade Flávia Leão Ribeiro Rocha.

Estado brasileiro deixe o seu compromisso com a proteção dos refugiados em segundo plano para atender a interesses diversos⁴³⁴.

Com relação ao procedimento de análise dos pedidos de refúgio, no tocante à exigência de que o processo de reconhecimento da condição de refugiado tenha uma tramitação urgente⁴³⁵, tendo em vista a situação de vulnerabilidade e instabilidade em que se encontram os requerentes, tem-se que atualmente o CONARE vem respeitado essa determinação decidindo sobre a solicitação de refúgio em um prazo médio de seis meses, podendo esse prazo ser maior apenas em casos mais difíceis que exijam do CONARE uma análise mais pormenorizada⁴³⁶.

Importante destacar, todavia, um ponto negativo da atuação do CONARE no procedimento de reconhecimento da condição de refugiado que é a ausência de uma fundamentação satisfatória das suas decisões violando, por conseguinte, o princípio básico da Administração Pública que é a necessidade de motivação dos seus atos⁴³⁷.

A necessidade de fundamentação das decisões encontra previsão na própria Lei 9.474/97, artigos 26 e 37. Todavia, em suas decisões o CONARE limita-se tão somente a declarar o reconhecimento da condição de refugiado com fundamento no artigo 1º da Lei

⁴³⁴ Nesse sentido é o que **sugere** o caso já mencionado anteriormente dos boxeadores cubanos Guillermo Rigondeaux e Erislandy Lara. Apesar de os boxeadores terem sido deportados antes mesmo de serem encaminhados ao CONARE, a situação em que o caso estava envolvido (amplamente divulgado nos meios de comunicações) sugere que pode ter havido uma omissão do órgão nacional de proteção aos refugiados no Brasil. Para fundamentar esse entendimento destaca-se que, posteriormente a este caso que chamou a atenção da mídia internacional e foi bastante criticado interna e internacionalmente tendo, inclusive, a organização de defesa dos direitos humanos Human Rights Watch enviado uma carta ao Ministro Tarso Genro cobrando do governo brasileiro uma investigação completa e imparcial da ação policial que resultou na deportação dos pugilistas cubanos (**Human Rights cobra do governo brasileiro apuração do caso dos cubanos**). Informações disponíveis em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u319304.shtml>, o CONARE deferiu o pedido de refúgio dos atletas cubanos Capote e Garcia, que também desertam no Pan-Americano do Rio de Janeiro, e dos músicos cubanos que fugiram da pousada em que estavam hospedados um dia antes da viagem de volta a Cuba. Nesses dois casos o CONARE observou os elementos capazes de ensejar o refúgio dos solicitantes como, por exemplo, o rompimento voluntário com o Estado de origem e as reconhecidas represálias conferidas pelo Governo cubano aos cidadãos que tentam sem sucesso fugir do país consubstanciando, assim, o elemento do “fundado temor de perseguição”. No caso dos boxeadores cubanos que se encontravam em situação análoga à dos outros dois atletas e dos músicos cubanos, não houve, todavia, uma análise individualizada e profunda para as conclusões devidas. No caso dos boxeadores o Brasil não adotou as medidas necessárias para assegurar que os pugilistas recebessem as proteções legais às quais eles pudessem ter direito como refugiados em potencial.

⁴³⁵ Cf. art. 47 da Lei 9.474/97.

⁴³⁶ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao CONARE, representado pela oficial de elegibilidade Flávia Leão Ribeiro Rocha.

⁴³⁷ De acordo com Maria Sylvia de Pietro o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006. O princípio da motivação está previsto na Lei n. 9.784/99 no artigo 2º, caput e em outras leis esparsas sendo interessante destacar, para os fins do presente estudo, o artigo 50, inciso I da Lei n. 9.784/99 que estabelece a obrigatoriedade de motivação, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, quando a decisão negar, limitar ou afetar direitos ou interesses.

9.474/97 ou o indeferimento por não se enquadrar nas disposições do mesmo dispositivo ou, como vem ocorrendo mais recentemente, afirmando que “não há credibilidade” ou “não há fundado temor de perseguição”⁴³⁸.

Essa ausência de fundamentação ou fundamentação insatisfatória afeta sobremaneira a defesa do solicitante de refúgio em caso de recurso ao Ministro da Justiça ou perante o Poder Judiciário, uma vez que o solicitante não poderá interpor o recurso de forma apropriada por não saber ao certo quais foram as razões pelas quais o seu pedido foi negado.

Da decisão negativa, como já mencionado, cabe recurso ao Ministro da Justiça no prazo de quinze dias. Apesar de não ser exigida nenhuma formalidade para a interposição do recurso, as Cáritas Arquidiocesanas dispõem de advogados em São Paulo e no Rio de Janeiro que ficam à disposição dos refugiados para auxiliar na elaboração dos recursos⁴³⁹.

Em grau de recurso, o que leva o Ministro da Justiça a conceder o refúgio contrariando a decisão de primeiro grau proferida pelo CONARE é, via de regra, quando o solicitante de refúgio apresenta outros fatos que por medo, vergonha ou por outros motivos, inicialmente omitiu perante o CONARE⁴⁴⁰.

Segundo Luiz Paulo Barreto⁴⁴¹ isso não é incomum de acontecer, uma vez que no recurso a pessoa percebe que está tendo uma segunda chance de argumentação e o faz de maneira mais completa possibilitando, assim, ao Ministro da Justiça, uma melhor definição quanto ao *status* de refugiado desse indivíduo.

Como exemplo tem-se o caso do colombiano *ACC e esposa*⁴⁴² que solicitaram refúgio alegando sofrer perseguição por parte dos paramilitares devido ao fato de uma vez terem, como médicos, prestado atendimento aos guerrilheiros das FARC. Nesse caso a solicitação de refúgio foi indeferida pelo CONARE, mas em grau de recurso os solicitantes conseguiram reverter a decisão do Comitê apresentado, nessa etapa processual, documentos capazes de ilustrar a perseguição alegada para sustentar seus fundados temores de perseguição.

⁴³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; MENICUCCI APOLINÁRIO, Silvia. **A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral**. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008, p. 26.

⁴³⁹ Cf. informações obtidas através das entrevistas realizadas junto às Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, representadas pelas assistentes sociais Heloisa Santos Nunes e Heloisa Maria Rego Gomes, respectivamente.

⁴⁴⁰ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao CONARE, representado pela oficial de elegibilidade Flávia Leão Ribeiro Rocha.

⁴⁴¹ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 180.

⁴⁴² Processo MJ 08000.013470/2000. Recurso Provido em 20/07/2001. In: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE**. ACNUR/CONARE. Brasília, 2007, p. 62.

Essa situação, todavia, não constitui a maioria dos casos, pois, como se pode perceber através da análise do Fluxograma 1 apresentado, dos 1.287 recursos apresentados ao Ministro da Justiça, apenas 34 foram providos pelo Ministro da Justiça.

A maior parte dos requerentes, portanto, acaba repetindo os argumentos anteriores o que acarreta, em geral, diante do minucioso trabalho realizado pelo CONARE na análise das solicitações de refúgio, o indeferimento do recurso por não ter sido apresentado qualquer argumento novo, de fato ou de direito, que justifique a revisão da decisão do CONARE.

3.4.2 Atuação do CONARE: determinação da cessação ou perda da condição de refugiado

Caberá ainda ao CONARE, de ofício ou mediante requerimento das autoridades competentes, a análise dos casos de cessação ou perda da condição de refugiado.

As cláusulas de cessação e de perda estão previstas no artigo 38 e 39 da Lei 9.474/97, respectivamente. Levando em consideração as graves consequências da aplicação de tais cláusulas sobre uma pessoa que possui fundados temores de perseguição, o CONARE analisa esses casos com muita cautela e de forma restritiva, observando estritamente as hipóteses previstas em lei e assegurando a ampla defesa e a possibilidade de recurso para o Ministro da Justiça.

Com relação à aplicação das cláusulas de cessação é importante destacar que esta não pode ocorrer de forma automática. Antes de aplicar no caso concreto uma cláusula de cessação o CONARE verifica se de fato o fundado temor de perseguição deixou de existir.

Muitas vezes, após uma situação de ruptura institucional, política ou social, a normalização efetiva da situação de um país pode levar anos ou pode-se também estar diante de uma aparente normalidade que, todavia, não permite que os indivíduos que foram diretamente perseguidos tenham condições de segurança para a repatriação. Nessas situações o CONARE não aplica as cláusulas de cessação, pois não será possível devolver uma pessoa para um país onde ainda haja risco de perseguição à sua vida ou liberdade⁴⁴³.

Como exemplo da atuação do CONARE tem-se o caso do grande número de refugiados angolanos que chegaram ao Brasil na década de 1990 fugindo da guerra. Hoje é possível afirmar que a Angola encontra-se pacificada e em processo político de

⁴⁴³ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 168.

democratização e crescimento; o CONARE, todavia, decidiu não aplicar ainda para esses casos a cláusula de cessação da condição de refugiado⁴⁴⁴.

Essa decisão do CONARE está fundamentada na sua orientação de que o retorno ao país de origem deve ser baseado em uma decisão voluntária dos refugiados, a fim de evitar que a cessação inadequada acabe por violar o princípio do *non-refoulement*. Ademais, o CONARE considera que a aplicação *erga omnes* da cláusula de cessação pode implicar no retorno indesejado de indivíduos a seus países⁴⁴⁵.

Nesse caso dos angolanos o ACNUR realizou programas para ajudar na repatriação, todavia não obteve sucesso, pois não teve apoio de Angola que não emitiu passaporte para os refugiados retornarem. Dessa forma, sem a garantia de um mínimo de documentação, o ACNUR não teve como assegurar uma repatriação segura aos angolanos e, conseqüentemente, o governo brasileiro, através do CONARE, não aplicou a cláusula de cessação da condição de refugiado.

Nos casos de incidência de uma cláusula de perda da condição de refugiado que implique na adoção de uma das medidas compulsórias (expulsão, deportação ou extradição), o CONARE observa inicialmente, da mesma forma que ocorre quando da aplicação de uma cláusula de cessação, se os motivos que fundamentaram o reconhecimento da condição de refugiado ainda persistam; caso persistam, deve o CONARE adotar as providências necessárias para que o indivíduo que embora tenha perdido a sua condição como refugiado, seja enviado para um país que aceite recebê-lo e assuma o compromisso de respeitar os seus direitos enquanto pessoa humana, não podendo ser enviado ao seu país de origem pelo fato de ainda existirem as causas que fundamentaram a concessão do refúgio, nem para qualquer outro país onde haja risco de perseguição.

3.4.3 Atuação do CONARE: análise das solicitações de reunião familiar

Com relação à possibilidade de extensão da condição de refugiado aos familiares do refugiado que estiverem em território nacional, o CONARE, levando em consideração o

⁴⁴⁴ Idem.

⁴⁴⁵ Nesse sentido, segundo Luiz Paulo Barreto, o CONARE leva em consideração o fato de que em uma situação de refúgio em razão de perseguição política ou de guerra, os indivíduos saem normalmente do seu país de origem com a sua vida civil, familiar e profissional absolutamente desestruturadas; em outros casos, diante das violações à liberdade e integridade física sofridas como resultado da perseguição, os refugiados apresentam um temor de retornar ao país de origem, ainda que restabelecida a normalidade política e a democracia; há casos ainda em que no processo de recomposição política os agentes perseguidores recebem perdão ou anistia, o que pode gerar medo nas pessoas que por eles foram perseguidas; há, também, a perda de identidade, a perda da própria estrutura de vida que a pessoa tinha quando vivia em seu país. Idem, p. 169.

objetivo humanitário da reunião familiar que ademais, funciona como um facilitador da integração dos refugiados no território brasileiro, editou a Resolução Normativa nº 4 com o objetivo de implementar o disposto no artigo 2º da Lei 9.474.97⁴⁴⁶, tendo adotado critérios de reunião familiar bastantes generosos.

Na sua atuação diante de solicitações de reunião familiar o CONARE concede o refúgio por extensão não só aos cônjuges unidos por casamento civil, mas também ao companheiro com união de fato devidamente comprovada⁴⁴⁷.

Com relação aos descendentes o CONARE outorga a extensão, como não poderia deixar de ser, aos filhos naturais ou adotivos, além de conceder a extensão também aos filhos maiores de 21 anos quando não puderem prover o próprio sustento. Com relação aos ascendentes, consideram-se como tais para efeitos da extensão não só os pais, mas também os avós ou bisavós ou até mesmo trisavós⁴⁴⁸.

Ainda com base na Resolução n. 4, o CONARE também concede a extensão da condição de refúgio aos irmãos, netos, e bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento.

Outro ponto de extrema relevância na atuação do CONARE com relação à reunião familiar é que ele considera equiparado ao órfão, para fins da obtenção da extensão da condição de refugiado, o menor cujos pais se encontrem presos ou desaparecidos⁴⁴⁹.

Segundo Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto⁴⁵⁰, essa situação é bastante comum em casos de refúgio, sobretudo quando as pessoas se vêem obrigadas a fugir de perseguições em massa ou de grave e generalizada violação de direitos humanos e, diante do desespero e no intuito de salvar o maior número de vidas, as pessoas fogem levando os filhos dos vizinhos e de parentes. Sem nenhuma documentação que comprove o vínculo de parentesco do menor com o solicitante de refúgio essas crianças poderiam ficar sozinhas e desprotegidas. A atuação do CONARE permite que elas sejam também consideradas dependentes dos solicitantes e, conseqüentemente, sejam beneficiadas pela reunião familiar. Essa extensão deve, contudo, ser

⁴⁴⁶ Art. 2º da Lei 9.474/97: “Os efeitos da condição de refugiado serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.”

⁴⁴⁷ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 31.

⁴⁴⁸ Idem.

⁴⁴⁹ Nos termos do art. 2º, parágrafo 10º da Resolução Normativa n. 4 do CONARE.

⁴⁵⁰ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 31.

analisada profundamente pelo CONARE como forma de evitar abusos e colocar a vida de crianças em risco.

Importante destacar que caso a família do refugiado já reconhecido pelo CONARE não esteja no Brasil, o ACNUR dispõe de fundos que poderão ser utilizados para financiar a viagem e trazer a família para o país. É um procedimento interno do ACNUR através do qual este órgão irá se comunicar com o escritório do ACNUR no local onde se encontram os membros da família para organizar e facilitar a sua vinda para o Brasil⁴⁵¹.

Como exemplo da atuação do CONARE diante de solicitações de reunião familiar tem-se o caso de uma congoleza que foi reconhecida como refugiada pelo governo brasileiro, mas desconhecia o paradeiro de seu marido, que fugira da República Democrática do Congo por razões de perseguição. Quando o seu esposo foi localizado em território brasileiro, a refugiada solicitou a extensão da sua condição, a título de reunião familiar, ao cônjuge. O CONARE deferiu a solicitação garantindo a reunificação familiar e o gozo do direito à vida em família, inerente a qualquer ser humano⁴⁵².

O artigo 3º da Resolução n. 4 deixa ainda ao CONARE um espaço amplo para a sua atuação na determinação da extensão da condição de refugiado ao determinar que “outras situações não previstas na Resolução poderão ser objeto de apreciação pelo CONARE”.

Apesar das dificuldades que foram ressaltadas na análise da atuação do CONARE na proteção dos refugiados é preciso destacar que o Comitê vem desempenhando um trabalho sério e se esforçando no exercício de suas competências para garantir uma proteção efetiva aos refugiados. Embora a análise das solicitações inclua elementos subjetivos, a simples previsão de um procedimento específico para o reconhecimento da condição de refugiado, com possibilidade de recurso, garante uma segurança legal e facilita a aplicação dos preceitos da proteção internacional e a fiscalização da atuação do órgão nacional.

Ademais, o CONARE tem um significativo desempenho no campo normativo, tendo editado até o presente treze resoluções normativas com o objetivo de auxiliar a aplicação da Lei 9.474/97⁴⁵³.

O CONARE tem também competência para orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados⁴⁵⁴ e é no exercício desta competência que o governo brasileiro firma convênios com as Cáritas Arquidiocesanas,

⁴⁵¹ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao ACNUR, representado pelos funcionários Isabela Mazão e Gabriel Godoy.

⁴⁵² Processo nº MJ 0800.009413/2007-46. In: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE.** ACNUR/CONARE. Brasília, 2007, p. 50.

⁴⁵³ Cf. art. 12, inciso IV da Lei 9.474/97.

⁴⁵⁴ Cf. art. 12, inciso V da Lei 9.474/97.

visando garantir a proteção dos refugiados no território brasileiro através da integração local dessa população e da promoção da sua inserção nas políticas públicas nacionais.

3.5 Poder Executivo: a Atuação do Governo Brasileiro na Efetivação das Soluções Duráveis para os Refugiados

Após analisar a efetividade da proteção nacional dos refugiados no momento da chegada do solicitante ao Brasil e durante o procedimento nacional de reconhecimento da condição de refugiado, cabe agora analisar o que se tem feito para proteger o refugiado já reconhecido como tal pelo governo brasileiro.

Com o reconhecimento da pessoa como refugiada surge uma das fases mais importantes do refúgio que é a busca de soluções duráveis para essas pessoas, pois de nada adianta o reconhecimento do *status* de refugiado se o Estado não garante os meios necessários para que esses indivíduos possam refazer as suas vidas de uma forma segura e não assegure o respeito aos seus direitos fundamentais.

A Lei 9.474/97 prevê as seguintes soluções duráveis: a repatriação, o reassentamento ou a integração local, sendo essas três soluções reconhecidas pelo ACNUR como as soluções duráveis ideais para a garantia de uma proteção efetiva aos refugiados.

A repatriação consiste no retorno do refugiado ao seu país de origem pelo fato de terem as circunstâncias políticas ou sociais daquele país retornado à normalidade, ou seja, quando cessadas as causas que deram origem ao refúgio não há mais necessidade jurídica de proteção internacional.

O governo brasileiro, seguindo orientações do ACNUR, apenas autoriza as repatriações voluntárias, ou seja, ainda que cessadas as circunstâncias que deram origem ao refúgio, o refugiado deverá ter a iniciativa de retornar ao seu país de origem por vontade própria evitando, assim, o retorno indesejado⁴⁵⁵. Por esse motivo o governo brasileiro (através do CONARE) não aplicou até hoje, desde a vigência da Lei 9.474/97, a cláusula de cessação do refúgio inserta no inciso V, do artigo 38 da Lei 9.474/97 (“quando não puder mais

⁴⁵⁵ O retorno ao país de origem pode ser indesejado por diversos fatores: o temor de retornar diante do trauma pelas violações sofridas, ainda que o país tenha retornado à normalidade política e social; a ausência de qualquer tipo de estrutura (casa, trabalho, família) no país de origem, em razão da perseguição ou guerra; o perdão ou anistia dado pelo país aos perseguidores, o que pode gerar medo nas pessoas que foram perseguidas; a perda da identidade e da estrutura de vida que tinha no país de origem e a constituição de família, recomposição de laços sociais, obtenção de emprego e possibilidade de obter visto de residência no país de acolhida.

continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado)⁴⁵⁶.

Quando o refugiado demonstra interesse em retornar ao país de origem o escritório do ACNUR no Brasil irá trabalhar para promover as condições favoráveis para uma repatriação segura: o ACNUR inicialmente irá verificar se o desejo de retornar do refugiado partiu realmente de uma escolha livre; posteriormente o ACNUR realiza uma pesquisa envolvendo levantamento de dados do país de origem para o qual o refugiado vai retornar para confirmar se os fatos que motivaram a solicitação do refúgio cessaram e se não há mais risco de perseguição. Essa pesquisa tem como objetivo orientar o refugiado que deseja retornar ao seu Estado acerca dos riscos do retorno e da consequente perda do *status* de refugiado com a sua repatriação⁴⁵⁷.

O escritório do ACNUR no Brasil não possui fundos para auxiliar na repatriação dos refugiados e a atuação do governo brasileiro nesses casos restringe-se à emissão de passaporte, caso o refugiado ainda não possua documento de viagem. Dessa forma, confirmado que os fatos que motivaram a solicitação do refúgio cessaram e que não há mais perseguição, o escritório do ACNUR no Brasil deverá solicitar à sede do ACNUR em Genebra o valor necessário para financiar o retorno dos refugiados ao seu país de origem⁴⁵⁸.

Os refugiados que retornam aos seus países de origem são considerados como “pessoas de preocupação do ACNUR” e, por isso, o trabalho de proteção realizado continua após o retorno dessas pessoas aos seus países. Nessas situações o ACNUR realiza um trabalho de cooperação com o país de origem para auxiliar na reintegração dessas pessoas e evitar que o retornado volte a se tornar um refugiado.

Já o reassentamento consiste na transferência dos refugiados para um segundo país de acolhida pelo fato de estes refugiados continuarem sofrendo perseguições, ameaças ou dificuldades de integração no primeiro país de refúgio. Assim como a repatriação o

⁴⁵⁶ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 168.

⁴⁵⁷ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao ACNUR, representado pelos funcionários Isabela Mazão e Gabriel Godoy. As pesquisas realizadas pelo ACNUR servem, tão somente, para orientar e fazer recomendações aos refugiados, uma vez que não existe refúgio compulsório. Todavia, o ACNUR apenas poderá contribuir e auxiliar na repatriação quando comprovado que não existe mais risco de perseguição.

⁴⁵⁸ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao ACNUR, representado pelos funcionários Isabela Mazão e Gabriel Godoy.

reassentamento tem caráter necessariamente voluntário, ou seja, o refugiado deve concordar em mudar de país de proteção, sob pena de violação do princípio do *non-refoulement*⁴⁵⁹.

Faz-se necessário destacar que apesar da prática do reassentamento estar presente nos diplomas legais que tratam da questão dos refugiados, não existe, ao contrário da proteção, um direito do indivíduo ao reassentamento. O reassentamento é uma solução que depende da concordância de países receptores em abrirem as suas fronteiras àquelas pessoas que estão abrigadas em um terceiro país, mas que ainda necessitam de proteção⁴⁶⁰.

Segundo dados do ACNUR o Brasil não recebeu, desde a elaboração da Lei 9.474/97 até abril de 2011, nenhuma solicitação de refugiados reconhecidos no Brasil para serem reassentados em outros países⁴⁶¹. De acordo com as informações obtidas através da entrevista realizada junto ao ACNUR, representado pelos funcionários Isabela Mazão e Gabriel Godoy, isto se dá pelo fato de que o país tem se esforçado para garantir a proteção e integração dos refugiados não tendo, ademais, o Brasil, histórico de perseguição a refugiados em seu território⁴⁶².

Todavia, é importante destacar que em 2009 um grupo de palestinos reassentados protestou em Brasília, em frente ao escritório do ACNUR, reivindicando novo reassentamento para outro país alegando que não tiveram as suas demandas atendidas, especialmente nas áreas de saúde, moradia e emprego⁴⁶³. Tal manifestação e pedido de reassentamento, embora não formalizado, demonstra as dificuldades enfrentadas pelos refugiados no Brasil no processo de integração local; tais dificuldades serão posteriormente analisadas de forma mais pormenorizada.

O Brasil acolhe muitos reassentados provenientes de outros Estados⁴⁶⁴. A acolhida de reassentados no Brasil teve início em 1999 com a celebração do Acordo Marco para o Reassentamento de Refugiados firmado entre o ACNUR e o governo brasileiro⁴⁶⁵.

⁴⁵⁹ JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 200.

⁴⁶⁰ Atualmente apenas 24 países no mundo contam com programas regulares de reassentamento: Argentina, Austrália, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Islândia, Irlanda, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai, Portugal, Reino Unido, Romênia, Suécia, República Tcheca e Uruguai. Cf. SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.5, n. 5, p. 19-39. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010, p. 29.

⁴⁶¹ Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Abril de 2011. Brasília/ Distrito Federal.

⁴⁶² Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto ao ACNUR, representado pelos funcionários Isabela Mazão e Gabriel Godoy.

⁴⁶³ ACNUR. **Pequeno grupo segue descontente com o reassentamento no Brasil**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/pequeno-grupo-segue-descontente-com-o-reassentamento-no-brasil/>. Acesso em 15 de dezembro de 2011.

⁴⁶⁴ Conforme já apresentado no tópico 3.2 deste Capítulo, o Brasil abriga atualmente 430 refugiados reconhecidos pelo Programa de Reassentamento.

Como não existe uma obrigação internacional de os Estados reassentarem refugiados em seus territórios, muitos estipulam cotas ou realizam uma seleção de quais refugiados serão reassentados (escolhendo os mais capacitados e mais jovens). No Brasil não existem cotas anuais pré-determinadas para o recebimento de reassentados; o reassentamento varia de acordo com as necessidades verificadas através de missões em países de primeiro refúgio e está muito mais atrelada à disposição de recursos do ACNUR, uma vez que governo não financia tais operações⁴⁶⁶.

Para garantir a eficácia do reassentamento, antes de autorizá-lo o CONARE realiza uma avaliação através da “missão de entrevista”. A “missão de entrevista” caracteriza-se pelo deslocamento de uma delegação tripartite, formada pelo Governo brasileiro, sociedade civil e ACNUR ao país de primeiro asilo para realizar entrevistas com os refugiados identificados para o reassentamento no Brasil e para apresentar tanto o programa de reassentamento aos candidatos, com todas as suas prerrogativas e características, quanto a realidade econômica, social e cultural do país da maneira mais explícita possível, evitando, desde logo, qualquer frustração futura com relação à integração dos prováveis reassentados⁴⁶⁷.

Após a realização das entrevistas, a delegação brasileira discute os casos e decide pela recomendação positiva ou negativa com base na necessidade eminente de proteção e potencial de integração das famílias no Brasil. Com a recomendação positiva do CONARE, o ACNUR financia a viagem desses refugiados ao Brasil, cabendo ao governo brasileiro a responsabilidade pela sua recepção e integração local⁴⁶⁸.

Atualmente o Brasil acolhe 430 reassentados de 12 nacionalidades diferentes, o que representa apenas 9,7% do total de refugiados no Brasil (4.401 refugiados reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade e pelo programa de reassentamento).

Desses 430 refugiados reassentados no Brasil, 316 (73,50%) são originários do continente americano, sendo a maior parte (284 refugiados) composta por colombianos; em seguida vem o continente asiático com 110 (25,58%), tendo ainda o Brasil recebido 3 (0,69%)

⁴⁶⁵ A Lei 9.474/97 apresenta o reassentamento como uma das soluções duráveis para os refugiados e seu artigo 46 estabelece que o reassentamento: “se efetuará de forma planejada e com participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e determinação de responsabilidades”. O Acordo firmado com o ACNUR definiu os critérios e os meios pelos quais o reassentamento seria implementado no território brasileiro.

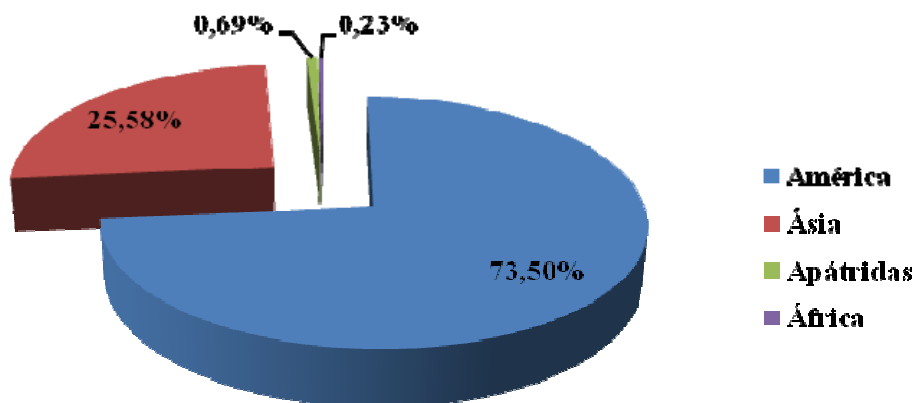
⁴⁶⁶ BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. **Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil**. Disponível em: www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_813.pdf. Acesso em 29 de agosto de 2011.

⁴⁶⁷ SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.5, n. 5, p. 19-39. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010, p.27.

⁴⁶⁸ Os casos não aprovados pelo CONARE são encerrados, não cabendo recurso de qualquer natureza.

reassentados apátridas e 1 (0,23%) reassentado do continente africano, nacional da República Democrática do Congo. O gráfico 5 representa a distribuição do total de refugiados reassentados no Brasil, por continente de origem.

Gráfico 5 - Distribuição Percentual dos Refugiados Reassentados no Brasil, de Acordo com o Continente de Origem



Fonte: Autora, 2012 – Adaptado do Comitê Nacional para os Refugiados, 2011.

Para acolher os reassentados o Brasil estabeleceu uma política pública específica, contando com o apoio de governos locais dispostos a recebê-los e de entidades da sociedade civil comprometidas em apoiar a iniciativa, com o objetivo de assegurar que os refugiados reassentados sejam bem recebidos e tenham uma boa integração nas comunidades locais⁴⁶⁹.

Atualmente os refugiados reassentados estão distribuídos em 10 Estados brasileiros. A tabela 2 representa o número de refugiados reassentados, por unidade da federação⁴⁷⁰:

⁴⁶⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 200

⁴⁷⁰ Dados do Comitê Nacional Para Refugiados, Abril de 2011 – Brasília/ Distrito Federal.

Tabela 2 – Distribuição do Número de Refugiados Reassentados Existentes no Brasil, por Unidade da Federação

| ESTADO | N. | % |
|---------------------|------------|-------------|
| Rio Grande do Sul | 185 | 43,02% |
| São Paulo | 166 | 38,60% |
| Rio Grande do Norte | 53 | 12,32% |
| Paraná | 14 | 3,26% |
| Distrito Federal | 3 | 0,70% |
| Santa Catarina | 3 | 0,70% |
| Amapá | 2 | 0,47% |
| Goiás | 2 | 0,47% |
| Rio de Janeiro | 1 | 0,23% |
| Minas Gerais | 1 | 0,23% |
| Total | 430 | 100% |

Fonte: Autora, 2012 – Adaptado do Comitê Nacional para os Refugiados, 2011.

Tendo em vista as dificuldades e, na maioria das vezes, a impossibilidade, da repatriação voluntária segura e digna dos refugiados aos seus países de origem, a principal solução durável adotada pelo Brasil é a integração dessas pessoas na sociedade brasileira. A integração local representa a adaptação do refugiado no Estado de acolhida; a impossibilidade de integração seja pela não adaptação ou pela violação de direitos humanos, leva ao reassentamento do refugiado em um outro país.

Inicialmente cumpre lembrar o disposto no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal que determina a paridade de tratamento entre nacionais e estrangeiros. O próprio Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que os estrangeiros residentes no Brasil fazem jus aos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição⁴⁷¹. E é exatamente nesse sentido que o preâmbulo do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil, declara

⁴⁷¹EMENTA: DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS - ESTRANGEIROS - A teor do disposto na cabeça do artigo 5º da Constituição Federal, os estrangeiros residentes no País têm jus aos direitos e garantias fundamentais. PRISÃO PREVENTIVA - EXCESSO DE PRAZO - Uma vez configurado o excesso de prazo, cumpre, em prol da intangibilidade da ordem jurídica constitucional, afastar a custódia preventiva. Idas e vindas do processo, mediante declarações de nulidade, não justificam a manutenção da custódia do Estado. O mesmo acontece se o acusado é estrangeiro. Evasão do território nacional corre à conta do poder de polícia, presumindo-se esteja o Estado aparelhado para coibi-la. PRISÃO - RECURSO DA DEFESA - INVIABILIDADE - Exsurge conflitante com a proibição legal de chegar-se à reforma prejudicial ao recorrente decretar-se prisão, na oportunidade do julgamento do recurso da defesa, ainda que isso ocorra via provimento judicial no sentido da nulidade do processo no qual imposta, inicialmente, a custódia - Precedente: habeas-corpus nº 70.308-ES, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence perante a Primeira Turma, cujo acórdão restou publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência nº 152/170. (grifos). (HC 74051 / SC - SANTA CATARINA. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. DJ 20-09-1996 PP-34538). Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 23 de agosto de 2011.

que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana⁴⁷².

Dessa forma, resta assegurado aos refugiados no Brasil o direito às garantias mínimas estabelecidas para uma vida digna como alimentação, saúde, educação e moradia.

Apesar de a Lei 9.474/97 não apresentar disposições relacionadas aos direitos sociais, econômicos e culturais dos refugiados, a Convenção de 1951 contém alguns dispositivos, ainda que limitados, nesse sentido. Portanto, a proteção desses direitos não é apenas uma questão de assistência humanitária, mas sim, tendo o Brasil ratificado a Convenção de 1951, uma obrigação internacional assumida pelo Estado.

Os governos são os principais responsáveis por proteger os direitos humanos de todas as pessoas que se encontram em seu território, por isso, a responsabilidade do governo brasileiro continua mesmo após o fim do procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado, cabendo a ele, diante das responsabilidades internacionais assumidas, a adoção das medidas necessárias para garantir um refúgio seguro e os meios adequados para sobrevivência dessas pessoas no território brasileiro com dignidade e autosuficiência, sendo este atualmente o maior desafio do Brasil com relação à questão dos refugiados.

Faz-se necessário destacar que a interpretação atual adotada como padrão de análise da integração do refugiado é a situação do Estado de acolhida, ou seja, os refugiados não têm direito a um tratamento diferenciado ou melhor do que o estabelecido para os nacionais daquele Estado (ressalvando os direitos específicos decorrentes da sua condição como refugiado como, por exemplo, o princípio do *non-refoulement*), mas também não deve haver nenhum tipo de discriminação no sentido de privar essas pessoas de direitos que são assegurados aos nacionais; o que se exige é um tratamento igualitário, nos termos da Convenção de 1951⁴⁷³.

Após ser reconhecido como refugiado o indivíduo deverá se apresentar no Departamento da Polícia Federal mais próximo para firmar o Termo de Responsabilidade e receber o seu Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), que é a cédula de identidade permanente concedida a todos os estrangeiros residentes no país. A posse desta documentação torna possível o acesso dos refugiados à proteção social, ou seja, o refugiado passa a ter direito às prestações materiais do Estado (direitos fundamentais sociais).

⁴⁷² OEA. Assembleia Geral. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos. 1946.** Disponível em: <http://www.un.org/es/documents/charter/> Acesso: 20 de maio de 2011.

⁴⁷³ JUBILUT, Líliliana Lyra; MENICUCCI APOLINÁRIO, Silvia. **A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral.** Univ. Rel. Int., Brasília, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008, p. 34.

Sobre os direitos fundamentais sociais afirma Ingo Sarlet⁴⁷⁴:

Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem que seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais.

Segundo Andreas Joachin Krell⁴⁷⁵, os direitos fundamentais sociais não são direitos contra o Estado, mas sim direitos através do Estado, exigindo do poder público certas prestações materiais. E justamente pelo fato de os direitos sociais prestacionais terem por objeto prestações do Estado, a sua eficácia dependerá, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis⁴⁷⁶.

Desde já se pode perceber que os refugiados no Brasil, além das barreiras enfrentadas diante de uma cultura e uma língua diferente, também enfrentam problemas comuns aos brasileiros, como a dificuldade em conseguir emprego e moradia adequada, o acesso à educação superior e aos serviços públicos de saúde. Por outro lado, é preciso ressaltar que a integração também dependerá da vontade do refugiado, do seu interesse em refazer a sua vida.

No trabalho de integração local dos refugiados o governo brasileiro delega a efetivação da tarefa à sociedade civil, através de convênios firmados anualmente com as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.

O ACNUR também colabora para garantir que os refugiados possam gozar dos seus direitos humanos básicos, vivendo com segurança e dignidade. Para realização dessas tarefas o ACNUR firma convênios com as Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo, por meio do qual garante apoio financeiro para que elas realizem o trabalho de proteção e assistência aos refugiados.

As Cáritas contam ainda com parcerias firmadas com entidades de classe, organizações não governamentais, agências internacionais e empresas.

Importa destacar que a integração local dos reassentados não é realizada pelas Cáritas de São Paulo e do Rio de Janeiro (estas apenas se ocupam dos refugiados reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade). Tendo em vista o aumento do número de reassentados no Brasil, o ACNUR firmou parceria com a Cáritas Brasileira (Regional São Paulo), com o Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (no Rio Grande do Norte), com o Instituto

⁴⁷⁴ SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 278.

⁴⁷⁵ KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 19.

⁴⁷⁶ Idem, p. 22.

Nacional de Migração e Direitos Humanos (no Distrito Federal) e com a Associação Antônio Vieira (no Rio Grande do Sul) que, da mesma forma que as Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo, trabalham auxiliando os refugiados reassentados na sua inserção no mercado de trabalho e no acesso à educação, saúde e moradia.

3.5.1 A atuação das organizações não governamentais na integração dos refugiados no território brasileiro

Os refugiados encontram inúmeros obstáculos para se integrarem na sociedade brasileira, sobretudo quando se leva em consideração que a maioria da população de refugiados no Brasil reside em dois mega-centros urbanos (dos 4.401 refugiados existentes no Brasil, 3.612 estão localizados no eixo Rio de Janeiro - São Paulo, o que representa mais de 82% do total de refugiados no Brasil), onde são notórias as dificuldades da população no acesso igualitário às políticas públicas sociais.

Ademais, os refugiados esbarram na dificuldade da língua diferente e também na discriminação, diante da falta de informação sobre a temática do refúgio por parte da sociedade, o que leva os refugiados a viverem situações difíceis, sendo muitas vezes rejeitados e confundidos com foragidos ou pessoas que cometeram crimes em seus países e fugiram para o Brasil, ou ainda como ameaças à garantia dos direitos sociais da população local. Essa visão equivocada dificulta bastante a integração local dos refugiados, principalmente nos processos de seleção para contratação no setor formal.

O trabalho desenvolvido pelas Cáritas tem como objetivo auxiliar os refugiados, através de diversos programas desenvolvidos com o apoio técnico e financeiro do ACNUR e do governo brasileiro, a integrarem-se na comunidade como forma de torná-los auto-suficientes economicamente.

Como a maior parte dos refugiados não possui recursos financeiros eles terão direito, quando comprovado os requisitos exigidos, ao benefício do “Bolsa Família”.

Em alguns casos específicos poderá também ser concedida uma ajuda financeira mensal de emergência para a subsistência dos refugiados (alimentação, moradia, transporte, higiene e vestuário). Essa assistência financeira é concedida pelo ACNUR e distribuída pelas Cáritas após uma avaliação social e jurídica do caso concreto para comprovar a real

necessidade, sendo dada atenção especial aos grupos mais vulneráveis como as mulheres ou homens sozinhos acompanhados de menores; idosos e portadores de doenças crônicas⁴⁷⁷.

A ajuda financeira é temporária (concedida por um período máximo de seis meses), tendo em vista que o objetivo principal da integração local é permitir que o refugiado possa restabelecer um sentimento de segurança e alcançar a auto-suficiência, satisfazendo por si só as suas necessidades básicas após o fim da assistência financeira disponibilizada em caráter emergencial⁴⁷⁸.

As Cáritas e o ACNUR contam também, desde 1995, com a parceria firmada através de convênios com o SESC (Serviço Social do Comércio), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio), SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e SESI (Serviço Social da Indústria) que auxiliam na garantia das condições básicas de integração do refugiado à vida social.

Faz-se necessário destacar desde já o fato de que, por estarem as Cáritas Arquidiocesanas que tratam da questão dos refugiados localizadas nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, algumas iniciativas e programas desenvolvidos para a proteção e auxílio na integração local abrangem apenas os refugiados que estão localizados nesses Estados.

Em alguns outros Estados brasileiros os refugiados podem contar com a chamada “rede solidária de proteção para migrantes e refugiados”. Essa rede reúne aproximadamente quarenta e cinco (45) instituições⁴⁷⁹, abrangendo todas as regiões do país, e funciona articulada com o Instituto Nacional de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e com o ACNUR⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ A ideia era manter o valor da ajuda financeira em um salário mínimo vigente à época; todavia, as Cáritas não estão conseguindo repassar este valor. Atualmente o valor disponibilizado pela CARJ para assistência financeira é de R\$300,00 (trezentos) reais. Cf. informações obtidas através das entrevistas realizadas junto às Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, representadas pelas assistentes sociais Heloisa Santos Nunes e Heloisa Maria Rego Gomes.

⁴⁷⁸ SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.5, n. 5, p. 19-39. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010, p. 33.

⁴⁷⁹ Cada instituição tem sua autonomia, estrutura, objetivos e formas de atuação próprias e unem-se pelo objetivo comum de “respeito irrestrito aos direitos humanos no tema das migrações contemporânea”. Cf. IMDH. MILESI, Rosita. **A Atuação Pastoral junto aos Refugiados no Brasil**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>. Acesso em 22 de agosto de 2011.

⁴⁸⁰ IMDH. MILESI, Rosita. **Breve histórico da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?pubId=cb160b14-6f5743138744f62b94f622a4>. Acesso em 18 de agosto de 2011.

A rede solidária visa estabelecer uma interconexão entre as entidades que a integram para fortalecimento mútuo e apoio recíproco na ação da acolhida, proteção, assistência e integração de migrantes e refugiados⁴⁸¹.

Todavia, os refugiados que se encontram fora do eixo Rio-São Paulo e em Estados que não contam com essas redes de proteção, ficam ainda mais vulneráveis e encontram dificuldades maiores na tentativa de integração local.

A análise da efetividade da proteção nacional nesse momento da integração local dos refugiados focará em quatro campos principais: educação; seguridade social; trabalho e moradia (estes quatro campos enunciam direitos sociais previstos na Constituição que possuem a finalidade comum de assegurar ao indivíduo, mediante a prestação de recursos materiais essenciais, uma existência digna) e adotará como parâmetro o trabalho que vem sendo desenvolvido pela CASP e da CARJ nesta seara, levando em consideração o fato de que estas organizações contam com o apoio de verbas disponibilizadas pelo ACNUR e pelo governo brasileiro e atendem mais da metade dos refugiados do país.

3.5.1.1 Educação

O direito à educação está previsto no artigo 22 da Convenção de 1951 que determina que os Estados Contratantes concederão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais em matéria de ensino primário.

Com relação às categorias de ensino, que não o primário, e, em particular, no que se refere ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, diplomas e títulos universitários passados no estrangeiro, ao pagamento de direitos e taxas e à atribuição de bolsas de estudo, o artigo 22 prevê que os Estados deverão conceder aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer modo não menos favorável que o concedido aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias

Nos termos do art. 205 da CF de 1988, a educação é **direito de todos** e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que

⁴⁸¹ IMDH. MILESI, Rosita. **A Atuação Pastoral junto aos Refugiados no Brasil**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>. Acesso em 22 de agosto de 2011.

a ele não tiverem acesso na idade própria. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (art. 208, inciso I e art. 208, parágrafo 1º da CF).

Ademais, cabe ainda ao Estado o dever de garantir uma progressiva universalização do ensino médio gratuito (art. 208, parágrafo II, da CF).

Dessa forma, os refugiados no Brasil têm o direito subjetivo de acesso ao ensino obrigatório e gratuito; ademais, os refugiados devem ser incluídos em todas as políticas públicas desenvolvidas pelo governo brasileiro para efetivar o direito à educação dos nacionais. Nesse sentido, o artigo 44 da Lei 9.474/97 determina que o ingresso dos refugiados em instituições acadêmicas de todos os níveis deverá ser facilitado, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada por esses indivíduos.

Uma das principais dificuldades encontrada pela maioria dos refugiados logo quando chegaram ao território brasileiro é a língua portuguesa. Sendo assim, a primeira etapa para a integração local do refugiado é a sua participação em cursos de português.

Os cursos de língua portuguesa são organizados pela CARJ e pela CASP em suas sedes (ministrados por voluntários) e também através de convênios firmados pelas Cáritas com os parceiros SESC/SENAI, que fornecem cursos de português gratuitos⁴⁸².

Os cursos são disponibilizados não só para os refugiados já reconhecidos, mas também para os solicitantes de refúgio interessados em aprender o idioma.

A partir do momento em que a língua portuguesa deixa de ser um obstáculo, os refugiados podem contar com o auxílio das Cáritas para a continuação de seus estudos no ensino fundamental, médio ou superior.

Através do levantamento do grau de escolaridade da população atendida, as Cáritas procuram adotar as medidas adequadas para dar continuidade à educação dos refugiados.

Com relação ao grau de escolaridade, o perfil da população refugiada atendida pela Cáritas do Rio de Janeiro (1973 refugiados) é formado aproximadamente por: 63% com ensino fundamental (completo ou em curso); 32% com ensino médio (completo ou em curso) e 5% com ensino superior (completo ou em curso)⁴⁸³.

O perfil da população refugiada atendida pela Cáritas de São Paulo (1639 refugiados) é formado aproximadamente por: 1% de analfabetos; 50% com ensino fundamental (completo

⁴⁸² Cf. informações obtidas através das entrevistas realizadas junto às Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, representadas pelas assistentes sociais Heloisa Santos Nunes e Heloisa Maria Rego Gomes.

⁴⁸³ Dados da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Abril de 2011. Rio de Janeiro/RJ. Os dados são aproximados e de acordo com as informações fornecidas pelos próprios refugiados.

ou em curso); 35% com ensino médio (completo ou em curso) e 14% com ensino superior (completo ou em curso)⁴⁸⁴.

É importante destacar que os dados apresentados acima foram fornecidos à Cáritas pelos próprios refugiados e, na grande maioria, sem nenhuma comprovação documental.

Todavia, o objetivo da demonstração desses dados não é apresentar de forma absoluta o nível de escolaridade da população refugiada no Brasil, mas sim verificar, de acordo com os dados aproximados do nível de escolaridade dos refugiados, qual nível demanda mais atenção e quais as dificuldades encontradas e medidas adotada pelas Cáritas para garantir o direito de acesso à educação por partes dos refugiados.

Conforme os dados apresentados, o maior número de refugiados possui nível fundamental ou nível médio de escolaridade, completo ou em curso. Diante dessa situação as Cáritas atuam auxiliando na matrícula em creches e em escolas públicas.

Nessa tarefa as Cáritas enfrentam uma dificuldade que é comum aos brasileiros que precisam ingressar na rede pública de ensino, a ausência de vagas nas escolas.

Outro problema por vezes enfrentado pelas Cáritas para garantir o acesso das crianças em creches e escolas dá-se em razão do fato de que algumas dessas crianças não possuem documentos como a Certidão de Nascimento ou seu equivalente.

É normal que o refugiado quando saia de seu país, sob as crises que geram o refúgio, não tenha tempo e condições para recolher os históricos escolares e outros documentos e tal fato não pode impedir o acesso dessas pessoas à educação, direito garantido a todos pela Constituição brasileira.

Dessa forma, o artigo 43 da Lei 9.474/97 prevê que no exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Portanto, a negativa de matrícula em escolas públicas pela ausência de documentação demanda a intervenção do Ministério Público e a atuação do Judiciário para que os refugiados possam exercer os direitos garantidos constitucionalmente, o que pode ser alcançado também através do auxílio jurídico prestado pelos advogados das Cáritas.

⁴⁸⁴ Dados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Abril de 2011. São Paulo/SP. Os dados são aproximados e de acordo com as informações fornecidas pelos próprios refugiados.

Para garantir aos refugiados o acesso à educação, as Cáritas contam novamente com a parceira firmada com o SESI/SENAI que oferecem vagas para ensino fundamental e atividades esportivas⁴⁸⁵.

Já o acesso dos refugiados à universidade é muito difícil, pois, embora os artigos 43 e 44 da Lei 9.474/97 destaquem, diante da situação particularmente desfavorável vivenciada pelos refugiados, a necessidade de simplificação das exigências na apresentação de documentos do país de origem e de facilitação no reconhecimento de certificados e diplomas e flexibilidade para o ingresso em instituições acadêmicas, as universidades exigem a apresentação de documentos, como o histórico escolar, para o ingresso em seus cursos.

Ademais, o acesso às universidades torna-se ainda mais difícil para os refugiados, pois os vestibulares das universidades públicas são demasiado concorridos e exigem conhecimentos gerais que eles não possuem. Os refugiados esbarram ainda na questão econômica que os impede de ingressar e se manter em universidades privadas⁴⁸⁶.

A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) destacam-se como parceiras dos refugiados, em razão de apresentarem resoluções específicas para facilitar o seu ingresso, com a reserva de vagas e o vestibular diferenciado.

A Resolução 03/1998 da UFMG, a Resolução 05/2004 da UFJF e a Portaria 941/08 da UFSCAR, baseadas na Lei 9.474/97 e em orientações da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, passaram a admitir refugiados nos cursos de graduação, mediante documentação expedida pelo CONARE. As Universidades ainda têm garantido bolsa de manutenção, apoio psicológico, acesso a programas de moradia e estágios remunerados⁴⁸⁷.

No que se refere ao ensino universitário não há, portanto, uma política pública consistente, dependendo de decisões pontuais de determinadas instituições de ensino; decisões estas que, como não são regulamentadas por lei, podem ser retiradas devido a mudanças políticas.

Os refugiados que chegam ao Brasil com nível superior completo também encontram dificuldades, pois o processo de revalidação de diploma exige a tradução dos documentos de

⁴⁸⁵ Cf. informações obtidas através das entrevistas realizadas junto às Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, representadas pelas assistentes sociais Heloisa Santos Nunes e Heloisa Maria Rego Gomes.

⁴⁸⁶ Cf. informações obtidas através do questionário aplicado às Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, representadas pelas assistentes sociais Heloisa Santos Nunes e Heloisa Maria Rego Gomes.

⁴⁸⁷ UFMG. Disponível em: www.ufmg.br/boletim/bol1481/quinta.shtml; www.icex.ufmg.br/docs. Acesso em: 24 de agosto de 2011. UFJF. Disponível em: www.ufjf.br. Acesso em 29 de agosto de 2011. UFSCAR. PORTARIA GR Nº 941/08, de 09 de junho de 2008. Regulamenta o ingresso de refugiados políticos nos cursos de graduação da UFSCAR. Disponível em: <http://www.prograd.ufscar.br/normas/port941.pdf>. Acesso em 16 de dezembro de 2011.

escolaridade, demandando alto investimento financeiro e documentos que muitos refugiados não portam, o que acaba dificultando e muitas vezes inviabilizando que eles exerçam a sua profissão no país⁴⁸⁸.

Faz-se, portanto, necessário, criar mecanismos para agilização do processo de revalidação de diplomas e documentos universitários como foram de facilitar o ingresso desses refugiados no mercado de trabalho.

3.5.1.2 Seguridade Social

Nos termos do artigo 24 da Convenção de 1951, os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios o mesmo tratamento que aos nacionais no que diz respeito à segurança social (as disposições legais relativas aos acidentes de trabalho, doenças profissionais, maternidade, doença, invalidez e morte, desemprego, encargos de família e qualquer outro risco que, em conformidade com a legislação nacional, esteja coberto por um sistema de seguro social).

A Seguridade Social, nos termos do artigo 194 da Constituição Federal, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social.

O art. 196 da Constituição reconhece que a saúde é **direito de todos** e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Dessa forma, todos os refugiados têm acesso aos serviços de saúde oferecidos pelo governo: hospitais públicos e conveniados da rede pública, como também postos de saúde e medicamentos. A população feminina pode também utilizar os serviços especializados do governo e receber orientação sobre DST/AIDS, planejamento familiar, cuidados pré-natais e pós-natais.

Os refugiados que necessitam da rede pública da saúde (a grande maioria) enfrentam as mesmas dificuldades que os cidadãos brasileiros: atendimento precário, ausência de medicamentos e leitos para internação, aparelhos para fazer exames quebrados ou defasados, demora para marcar consultas e exames, profissionais sobrecarregados.

⁴⁸⁸ Cf. informações obtidas através das entrevistas realizadas junto às Cáritas Arquidiocesanais do Rio de Janeiro e de São Paulo, representadas pelas assistentes sociais Heloisa Santos Nunes e Heloisa Maria Rego Gomes.

Os refugiados necessitam de uma atenção especial no tocante ao acesso à saúde, pois muitos chegam ao Brasil com dificuldades de comunicação; traumas psicológicos, em razão das guerras e da violência que sofreram e fragilizados com doenças adquiridas durante as viagens que fazem para sair do país de origem até chegar ao Estado de acolhida.

Diante dessa necessidade de um atendimento especial, assim que entram em contato com um solicitante de refúgio, mesmo que este não possua ainda o Protocolo Provisório, as Cáritas fazem o seu encaminhamento para um hospital público para que seja realizado um exame geral e o solicitante possa receber as vacinas necessárias e, quando possível, realizar uma consulta com um psiquiatra.

As Cáritas contam com uma verba fornecida pelo ACNUR para os gastos com medicamentos essenciais, exames médicos e tratamentos específicos, quando necessários⁴⁸⁹.

A CASP firmou uma parceria com o Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas para tratamento clínico individual ou atendimento em grupo (por meio da arte-terapia) dos refugiados. A Cáritas de São Paulo conta também com uma equipe de saúde mental (psiquiatra, psicólogo e clínico geral) que atua na própria sede do Centro de acolhida fazendo uma triagem dos problemas de saúde e encaminhando para os hospitais os casos que requeiram uma atenção especial⁴⁹⁰.

A CASP conta ainda com o apoio da Associação Paulista dos Cirurgiões Dentistas (APCD) e com a parceria do SESC Odonto para tratamentos odontológicos⁴⁹¹.

No Rio de Janeiro vale destacar a criação do primeiro Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados, instalado no Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de capacitar profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) para atender os refugiados. O Hospital dos Servidores do Estado garante o atendimento dos refugiados e o seu encaminhamento para serviços de saúde não oferecidos por este hospital.

É preciso ressaltar, todavia, que não há nenhum instrumento legal criando tal Centro de Referência, nem determinando políticas de treinamento dos funcionários da área de saúde; esta iniciativa deve-se ao esforço de pessoas envolvidas no âmbito da instituição e da sociedade civil⁴⁹².

⁴⁸⁹ Cf. informações obtidas através das entrevistas realizadas junto às Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, representadas pelas assistentes sociais Heloisa Santos Nunes e Heloisa Maria Rego Gomes.

⁴⁹⁰ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto à Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo, representada pela assistente social Heloisa Maria Rego Gomes.

⁴⁹¹ Idem.

⁴⁹² Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto à Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro, representada pela assistente social Heloisa Santos Nunes.

Existe ainda no Rio de Janeiro a parceria firmada pela CARJ com a Associação Brasileira de Odontologia (ABO) que oferece serviços odontológicos gratuitos para os refugiados⁴⁹³.

Da mesma forma que foi observado no âmbito da educação, as ações pontuais nos aspectos da saúde são de extrema relevância para a proteção dos refugiados, mas é preciso ressaltar que essas ações, na medida em que não estão fundamentadas em nenhum instrumento legal, ficam submetidas à vontade política sem garantia, portanto, de continuidade caso ocorram mudanças neste cenário.

Com relação à previdência social, esta garante amparo aos trabalhadores e tem como requisito principal a contribuição mensal à Previdência (trabalhadores contribuintes) ou o exercício de atividade rural (segurados especiais), nos termos do artigo 201, *caput*, conforme a Emenda Constitucional n. 20 de 1998⁴⁹⁴.

Nesse sentido, diante da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros residentes no país garantida pela Constituição de 1988, nada impede o refugiado de se inscrever no sistema previdenciário e de efetuar contribuições para a previdência social pelo tempo legalmente previsto, obtendo, ao final, a sua aposentadoria⁴⁹⁵.

Já a assistência social, nos termos do artigo 203, *caput*, da Constituição Federal, será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social⁴⁹⁶. A assistência social visa garantir atendimento as necessidades básicas no que concerne à proteção da família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, objetivando o amparo à pessoa destituída de meios para sobreviver com dignidade.

Entre os objetivos da assistência social estabelecidos na Constituição, o art. 203, inciso V prevê a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de

⁴⁹³ Idem.

⁴⁹⁴ A previdência social atenderá, nos termos do art. 201 da CF/88 com a redação dada pela EC n. 20/98, I. a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; 2. A proteção à maternidade e a gestante; 3. A proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; 4. o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; 5. a pensão (não inferior a um salário mínimo) por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

⁴⁹⁵ Sobre esta temática Rosita Milesi e Rosane Lacerda: “Os refugiados possuem o direito de acesso ao sistema previdenciário, desde que satisfeitos os requisitos estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação pertinente. Aos refugiados assiste o direito de cobertura pela previdência social, desde que tenham contribuído para a previdência social e atingido a idade legalmente prevista.” MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane. Políticas públicas e migrações: o acesso a direitos previdenciários e sociais. In: ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n. 3, p. 33-53. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008, p. 40.

⁴⁹⁶ Conforme o artigo 1º da Lei 8.742/93, a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A Lei 8.742 de 1993 – a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – dispôs sobre a referida garantia constitucional, denominando-a de Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴⁹⁷.

De acordo com o parágrafo 3º da LOAS considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

Nos termos do artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, os refugiados que se enquadrem nos requisitos estabelecidos pela LOAS fazem jus ao BPC.

Todavia, a resolução do instituto nacional de seguridade social - INSS/PR n. 435 de 18 de março de 1997 - ao tratar da concessão do BPC aos estrangeiros (idosos ou portadores de deficiência), estabeleceu como requisito necessário para o recebimento do benefício a aquisição de nacionalidade brasileira, através da naturalização. Nesse sentido é o item 4 da referida resolução⁴⁹⁸:

4. São também beneficiários os estrangeiros idosos e portadores de deficiência, naturalizados e domiciliados no Brasil, desde que não amparados pelo sistema previdenciário do país de origem. (grifos).

A resolução do INSS restringiu o BPC aos estrangeiros naturalizados e, conseqüentemente, deixou desamparado todos os estrangeiros idosos ou portadores de deficiência que, residentes no país, não tenham adquirido a nacionalidade brasileira. Nesse sentido Rosita Milesi e Rosane Lacerda⁴⁹⁹:

A nacionalidade do indivíduo é vista pelo órgão como critério condicionante do direito de acesso ao benefício destinado a prover as suas necessidades básicas, não importando que ele esteja, devido à idade avançada ou a alguma deficiência, em situação de miserabilidade e impossibilitado de prover a sua própria subsistência. A ausência de naturalização opera, assim, como uma espécie de condenação deste estrangeiro à miséria e ao abandono.

⁴⁹⁷ Nos termos do artigo 20 da Lei 8.742/93 o benefício de prestação continuada é garantia de 1(um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família e, ainda, conforme parágrafo 4º do referido artigo, que não sejam beneficiários da previdência social nem de qualquer outro benefício público. Importante destacar que atualmente a idade mínima para o benefício foi reduzida para 65 anos, nos termos do art. 1º da Lei 9.720/1998 (dá nova redação a dispositivos da Lei 8742/1993) e do artigo 34 da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

⁴⁹⁸ INSS/PR. Resolução INSS/PR 435/1997. Disponível em www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/INSS-PR/1997/435.htm. Acesso em 20 de agosto de 2011.

⁴⁹⁹ MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane. Políticas públicas e migrações: o acesso a direitos previdenciários e sociais. In: ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n. 3, p. 33-53. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008, p. 42.

A exigência imposta na resolução do INSS colide com o próprio princípio constitucional da isonomia entre nacionais e estrangeiros em matéria de direitos fundamentais. Ademais, o art. 12, parágrafo 2º da CF determina que a lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo os casos previstos na Constituição. E em nenhuma disposição a Lei Fundamental prevê que aos estrangeiros imponha-se a naturalização como condição para o acesso aos benefícios relativos à Seguridade Social.

No plano internacional essa exigência colide também com a Declaração da ONU sobre os direitos humanos dos indivíduos que não são nacionais do país em que vivem, de 1985. O artigo 8º, inciso I, alínea “c” da referida Convenção assegura aos estrangeiros que residem legalmente no território de um Estado, independente da aquisição da nacionalidade deste Estado⁵⁰⁰:

o direito à proteção sanitária, atenção médica, **seguridade social, serviços sociais**, educação, descanso e férias, com a condição de que reúnam os requisitos de participação previstos nas regulamentações pertinentes e de que não seja imposta uma carga excessiva sobre os recursos do Estado. (*grifos*)

A naturalização é uma opção individual do estrangeiro, sendo um direito do estrangeiro não optar pela aquisição da nacionalidade brasileira, seja pela vontade de manutenção de vínculos culturais e afetivos com seus países de origem ou por qualquer outro motivo⁵⁰¹. Ademais, é importante destacar que cabe ao Estado a decisão sobre a solicitação de naturalização e este não está obrigado a concedê-la.

No caso dos refugiados ressalte-se que o acolhimento e a proteção do Estado não afetam a nacionalidade do indivíduo que os solicita. O refugiado terá sempre o direito de manutenção de sua própria nacionalidade e de regresso ao país de origem não sendo de nenhum modo legítimo nem cabível, sob qualquer aspecto, exigir-se a naturalização de um refugiado⁵⁰².

A maior parte dos refugiados reconhecidos no Brasil faz parte da população em idade ativa⁵⁰³ (dos 4.357 reconhecidos no Brasil até dezembro de 2010, 3.778 possuem idade entre

⁵⁰⁰ ONU. Declaração sobre os direitos humanos dos indivíduos que não são nacionais do país em que vivem, 1985. Disponível em: www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/o_nonnat_sp.htm. Acesso em 10 de agosto de 2011.

⁵⁰¹ MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane. Políticas públicas e migrações: o acesso a direitos previdenciários e sociais. In: ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n. 3, p. 33-53. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008, p. 42.

⁵⁰² MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane. Políticas públicas e migrações: o acesso a direitos previdenciários e sociais. In: ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n. 3, p. 33-53. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008, p. 42.

⁵⁰³ A População em Idade Ativa (PIA) é uma classificação etária que compreende o conjunto de todas as pessoas teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica.

18 e 59 anos⁵⁰⁴). Existem, todavia, os refugiados que apresentam idade avançada ou chegam ao Brasil com a saúde comprometida não possuindo, portanto, condições para prover a sua própria subsistência. Nesses casos o Estado deverá garantir, da mesma forma que é assegurado aos nacionais, os direitos sociais mínimos previstos em lei para essas pessoas.

A não aquisição da nacionalidade brasileira não pode constituir um impedimento ao acesso dos refugiados aos direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido já se posicionou o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (São Paulo)⁵⁰⁵:

PREVIDENCIÁRIO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (AMPARO SOCIAL) A ESTRANGEIRO RESIDENTE NO PAÍS. POSSIBILIDADE. **A condição de estrangeiro não impede o agravado de receber benefício previdenciário de prestação continuada, pois, de acordo com o artigo 5º da Constituição Federal é assegurado ao estrangeiro, residente no país, o gozo dos direitos e garantias individuais em igualdade de condição com o nacional.**
 - Satisfeitos os requisitos para a implementação do benefício de amparo assistencial. Demonstrado ser o autor idoso, sem filhos, não tendo como prover sua manutenção, nem de tê-la provida por parentes, mais idosos que o próprio autor e impossibilitados de auxiliá-lo. - Aplicação do artigo 34, parágrafo único, da Lei n.º 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).
 - Agravo de instrumento a que se nega provimento

Em novembro de 2010, o Ministério Público Federal ingressou com Ação Civil Pública em face do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) com o objetivo de garantir o benefício assistencial a alguns dos refugiados palestinos que se encontram no Brasil e que vêm enfrentando inúmeras dificuldades para a integração local e sobrevivência, tendo em vista a idade avançada ou por motivo de doença⁵⁰⁶.

Tendo em vista que essa matéria ainda não foi apreciada pelo STF, as decisões que entendem pela inconstitucionalidade da resolução do INSS representam importantes precedentes jurisprudenciais evidenciando que a restrição estabelecida não pode prosperar, sob pena de afrontar o princípio da dignidade da pessoa humana e da igualdade entre nacionais e estrangeiros residentes no País, ambos estabelecidos na Constituição brasileira.

⁵⁰⁴ Ver gráfico 4 - Distribuição dos refugiados existentes no Brasil, de acordo com o gênero por faixa etária.

⁵⁰⁵ Agravo de Instrumento n.º 249149 – SP (Processo n.º 2005.03.00.080501-0). Relatora: Ana Pezzarini (Convocada) – 8.ª Turma. Julgamento em 21.8.2006. Publicação DJU em 21.2.2007 – p. 123. Disponível em <http://www.trf3.gov.br/acordao/vertrf2.php?rtfa=63306981250265>. Acesso em 20 de agosto de 2011. Nesse mesmo sentido tem-se: Apelação Cível n.º 948588 - SP (Processo n.º 2002.61.19.004613-0) – Relator Nelson Bernardes de Souza, 9.ª Turma do TRF – 3.ª Região. Data do julgamento: 08.08.2005. Publicação: DJU de 9.9.2005; Agravo de Instrumento n.º 244330 – SP (Processo n.º 2005.03.00.066821-3). Relatora: Vera Lúcia Jucovsky – 8.ª Turma. Decisão em 23. 01.2006. Publicação: DJU 15.02.2006.

⁵⁰⁶ ACNUR. **Judicialização do refúgio é discutida por especialistas em São Paulo.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/judicializacao-do-refugio-e-discutida-por-especialistas-em-sao-paulo/> Acesso em 15 de dezembro de 2011.

3.5.1.3 Moradia

No que diz respeito à questão da moradia, o artigo 21 da Convenção de 1951 dispõe que os Estados Contratantes concederão um tratamento tão favorável quanto possível aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios; este tratamento não poderá ser menos favorável que o concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

Com relação à questão da habitação na temática dos refugiados, tem-se que a moradia é um direito social fundamental previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Assim que os solicitantes de refúgio chegam ao Brasil as Cáritas tentam encaminhá-los para abrigos. Os abrigos recebem os refugiados de forma provisória (em torno de seis meses), podendo este prazo ser estendido, a depender do caso particular.

A CASP firmou parceria com o Arsenal da Esperança (albergue para homens) e com a Associação Mulher-Vida (uma casa de acolhida para mulheres) para o acolhimento dos refugiados. Os refugiados podem também contar com a rede pública de albergues mantidos pela Prefeitura Municipal e pelo Governo do Estado de São Paulo, na qual não conta, todavia, com o benefício da reserva de vagas⁵⁰⁷.

No Rio de Janeiro, além dos albergues públicos a CARJ tem parceria com a Casa do Migrante (oferece alojamento a refugiados e famílias) e com a Casa da Mulher (apenas 30 vagas que não são destinadas apenas para as refugiadas)⁵⁰⁸.

O grande problema dos albergues é a quantidade pequena de vagas disponíveis. Quando não há vaga em nenhum dos albergues os refugiados buscam outras alternativas como uma vaga em um pequeno hotel ou o abrigo na casa de alguém que se dispõe a acolhê-los; não existindo nenhuma dessas alternativas, os refugiados acabam ficando nas ruas das cidades.

Os refugiados têm muita dificuldade para encontrar uma moradia permanente, pois, como via de regra os refugiados não possuem documentação nem fonte de renda fixa, eles têm problemas para encontrar um fiador.

Ademais, é importante destacar que na cidade de Mogi das Cruzes, em São Paulo (cidade que acolhe refugiados reassentados), os refugiados foram excluídos do programa do governo “Minha Casa, Minha Vida”, pois o decreto 11.005/2010 da Prefeitura, em seu artigo 2º, inciso II, estabeleceu como critério para ter acesso ao programa a comprovação de

⁵⁰⁷ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto à Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, representada pela assistente social Heloisa Maria Rego Gomes.

⁵⁰⁸ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto à Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, representada pela assistente social Heloisa Santos Nunes.

residência permanente no Brasil e os refugiados só podem solicitá-la após quatro anos de residência no país⁵⁰⁹.

Tal decreto é inconstitucional, pois fere o artigo 5º, *caput*, da Constituição que determina a paridade de tratamento entre nacionais e estrangeiros; ademais, o governo federal não estabelece nenhum critério na lei que regulamenta o programa que impeça os refugiados de participarem do “Minha Casa, Minha Vida”⁵¹⁰. O decreto vem prejudicando cerca de trinta refugiados palestinos que vivem nesta cidade e não têm acesso a essa política de moradia implementada pelo governo.

Tendo em vista todas essas dificuldades e levando ainda em consideração o valor alto do aluguel nas grandes cidades, os refugiados, de um modo geral, moram em comunidades de baixa renda, onde os aluguéis são mais baratos e muitas vezes não são cobrados serviços básicos como eletricidade e água⁵¹¹.

Conforme dados levantados através das entrevistas realizadas junto às Cáritas, da população atendida pelas Cáritas do Rio de Janeiro, a grande maioria paga aluguel, muitas vezes dividindo esta despesa com outros refugiados. Alguns já conseguiram sua casa própria, em geral em comunidades carentes. Além disso, atualmente dois refugiados no Rio de Janeiro estão vivendo em abrigos temporários⁵¹².

Par auxiliar os refugiados as Cáritas desenvolvem ainda campanhas para conseguir, junto à sociedade civil, doações de móveis, cestas básicas, utensílios domésticos e roupas.

No tocante à questão da moradia, faz-se necessário flexibilizar a exigência de documentações, nos termos do artigo 43 da Lei 9.474/97, como forma de facilitar o acesso dos refugiados aos programas de moradia e desenvolver políticas públicas para a acolhida dessas pessoas.

3.5.1.4 Trabalho

O direito do refugiado de exercer uma profissão está previsto na Convenção de 1951 em seus artigos 17, 19 e 24. A Convenção prevê que os Estados Contratantes concederão a

⁵⁰⁹Prefeitura de Mogi das Cruzes, São Paulo. Decreto 11,005/2010. Disponível em: www.cmmc.sp.gov.br/upload/trabalhos/Req_006_11_GT.pdf. Acesso em 29 de agosto de 2011.

⁵¹⁰BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm Acesso em 15 de dezembro de 2011.

⁵¹¹ Cf. informações obtidas através das entrevistas realizada junto às Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, representadas pelas assistentes sociais Heloisa Santos Nunes e Heloisa Maria Rego Gomes.

⁵¹²Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto à Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, representada pela assistente social Heloisa Santos Nunes.

todos os refugiados que residam regularmente nos seus territórios: o tratamento mais favorável concedido, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que diz respeito ao exercício de uma atividade profissional assalariada; com relação aos refugiados que sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes dos ditos Estados e desejem exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível e em todo o caso tratamento não menos favorável que o concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral; e o mesmo tratamento que aos nacionais no que diz respeito a remuneração, incluindo os abonos de família (quando esses abonos façam parte da remuneração), a duração do trabalho, as horas suplementares, as férias pagas, as restrições ao trabalho caseiro, a idade de admissão em emprego, a aprendizagem e a formação profissional, o trabalho das mulheres e dos adolescentes e o benefício das vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas.

O direito ao trabalho é direito constitucionalmente garantido (art. 6º da CF/88) tanto aos nacionais, quanto aos estrangeiros residentes no país (art. 5º, *caput*). Dessa forma, o direito ao trabalho é garantido à população refugiada, como também o são os direitos advindos de uma relação de emprego e os relativos à seguridade social.

Com relação aos refugiados, visando garantir efetividade ao direito ao trabalho, a Lei 9.474/97 prevê, em seu artigo 21, parágrafo 1º, a possibilidade de emissão de carteira de trabalho provisória para o exercício de atividades remuneradas no país ao solicitante de refúgio (a emissão da carteira de trabalho apenas será possível após a emissão do Protocolo Provisório pelo Departamento da Polícia Federal, em favor do solicitante de refúgio).

A emissão de carteira de trabalho provisória tem como objetivo, levando em consideração que o procedimento de reconhecimento da condição de refugiado demora em média seis meses, garantir aos solicitantes a possibilidade de através do trabalho alcançar os meios econômicos necessários para suprir as suas necessidades mais imediatas evitando, assim, que a sua situação de vulnerabilidade agrave-se ainda mais.

Após ser reconhecido como refugiado, o artigo 6º da Lei 9.474/97 garante, entre outros documentos, a emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Diante da previsão legal, as Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) emitem as CTPS para os refugiados. Todavia, na prática, os refugiados encontram inúmeras dificuldades para o acesso ao mercado de trabalho, principalmente para o mercado formal, tendo em vista a restrita oferta de vagas de trabalho, agravadas por questões específicas dos refugiados como baixa qualificação e ausência de comprovação de escolaridade ou de experiências profissionais.

Além desses problemas os refugiados enfrentam outras dificuldades como o idioma diferente; a discriminação social; a impossibilidade de exercer a profissão original desempenhada no país de origem por não poder comprovar, mediante apresentação de documentos, a sua formação ou pela dificuldade relacionada ao idioma em obter sucesso em exames de habilitação, não obstante as disposições dos artigos 43 e 44 da Lei nº 9.474/97; além do impacto da crise financeira internacional nos índices de desemprego.

De acordo com os dados fornecidos pela Cáritas do Rio de Janeiro⁵¹³, do total de 2.751 refugiados que estavam sob a proteção da CARJ até dezembro de 2010, 54% das mulheres e 63% dos homens em idade economicamente ativa estavam trabalhando (inserção no mercado formal e informal de trabalho)⁵¹⁴.

Com o objetivo de auxiliar os refugiados a superar os obstáculos para ingressar no mercado de trabalho, as Cáritas orientam essas pessoas na confecção de currículo e de carta de apresentação, disponibilizam listas contendo endereços de agências de emprego e centros de atendimento ao trabalhador, além de desenvolver programas de integração sócio-econômica e cultural com informações sobre as perspectivas de emprego. As Cáritas ainda auxiliam no encaminhamento dos refugiados ao mercado de trabalho, fazendo contatos e apresentando-os às empresas⁵¹⁵.

Os refugiados beneficiam-se ainda das parcerias firmadas entre as Cáritas e o SENAC e o SENAI que oferecem cursos técnicos e profissionalizantes de forma gratuita. Além disso, o SESC oferece acesso gratuito à internet, área de lazer e cultura, visando à integração cultural.

Existe ainda a possibilidade de o refugiado ser beneficiado com projetos de micro-crédito para o estabelecimento de um negócio próprio com recursos do ACNUR e de outras fontes.

No Rio de Janeiro e em São Paulo foram realizados recentemente seminários organizados pelo Ministério do Trabalho e pelo ACNUR para discutir a questão do emprego para os refugiados. O seminário teve como objetivo informar a população, sobretudo os empregadores, acerca da questão dos refugiados, como forma de diminuir a discriminação

⁵¹³ Dados da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Dezembro de 2010. Rio de Janeiro/RJ. Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto à Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, representada pela assistente social Heloisa Santos Nunes. Os dados são referentes à população em idade economicamente ativa e à inserção no mercado formal e informal de trabalho. Tais informações foram fornecidas à CARJ pelos próprios refugiados, não tendo, portanto, comprovação das mesmas.

⁵¹⁴ A Cáritas de São Paulo informou não possuir dados referentes ao número de refugiados residentes em São Paulo que estão inseridos no mercado de trabalho.

⁵¹⁵ Cf. informações obtidas através das entrevistas realizadas junto às Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, representadas pelas assistentes sociais Heloisa Santos Nunes e Heloisa Maria Rego Gomes.

existente por parte das empresas para contratar refugiados e adotar medidas para auxiliá-los na busca pelo emprego⁵¹⁶.

Fora do eixo Rio de Janeiro - São Paulo cabe destacar uma iniciativa recente adotada em razão de uma parceria firmada entre ACNUR e o SENAC do Amazonas para capacitar solicitantes de refúgio em Manaus para o mercado de trabalho. O SENAC, com base no programa SENAC de Gratuidade, disponibilizou vagas para solicitantes de refúgio atendidos pelo ACNUR e pela Cáritas Arquidiocesana de Manaus. Essa parceria já gerou resultados positivos, com a contratação de um refugiado colombiano que participou do curso “Técnicas de Atendimento em Bares” para a vaga de garçom em um bar local⁵¹⁷.

Outra iniciativa importante visando afastar a discriminação no ingresso dos refugiados ao mercado de trabalho foi a alteração feita pelo Ministério do Trabalho e Emprego na identificação da Carteira de Trabalho, quando da emissão deste documento para os refugiados.

O Ministério do Trabalho, diante da solicitação feita pelo CONARE, determinou que não fosse utilizada a nomenclatura “refugiado” na identificação do documento laboral, substituindo-a pelas expressões: “estrangeiro com base na lei nº. 9.474/97”, para as carteiras definitivas e “estrangeiro com base no art. 21, § 1º da lei nº. 9.474/97”, para as carteiras provisórias. Essa iniciativa foi importante como forma de combater a discriminação sofrida pelos refugiados ao buscarem trabalho, tendo em vista o desconhecimento ainda muito presente na população brasileira sobre este tema.

A mais recente iniciativa nesse campo do acesso ao mercado de trabalho pelos refugiados foi o lançamento, em novembro de 2011, do Projeto de Apoio para Recolocação de Refugiados (PARR), desenvolvido pela empresa de consultoria jurídica de imigração EMDOC, com o objetivo de facilitar a inserção de refugiados e solicitantes de refúgio no mercado de trabalho brasileiro. O projeto tem como objetivo desenvolver um banco de dados virtual através do qual os refugiados e solicitantes de refúgio oferecem seus currículos a empresas privadas interessadas em avaliar os candidatos e preencher vagas com mão-de-obra estrangeira⁵¹⁸.

⁵¹⁶ Cf. informações obtidas através da entrevista realizada junto à Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, representada pela assistente social Heloisa Santos Nunes.

⁵¹⁷ MUNIZ, Mariana. “**Capacitação profissional gera emprego para solicitante de refúgio em Manaus**”. ACNUR. Brasília, 25 de abril de 2011. Disponível em: www.acnur.org.br. Acesso em 23 de agosto de 2011.

⁵¹⁸ ACNUR. **Lançamento do Projeto de Apoio para Recolocação de Refugiados (PARR)**. Disponível em: www.acnur.org/t3/portugues/. Acesso em 15 de dezembro de 2011.

O projeto é desenvolvido de forma voluntária pela EMDOC, em parceria com o ACNUR Brasil. Os currículos estão sendo coletados inicialmente em São Paulo, com o apoio da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Outras ONGs e empresas serão envolvidas com o projeto, que já tem mais de cem currículos cadastrados e quase uma dezena de empresas associadas⁵¹⁹.

Esse projeto inovador mostra-se importante não só como meio para auxiliar os refugiados no ingresso ao mercado de trabalho, mas também como forma de elevar o conhecimento do setor privado sobre o tema do refúgio, reduzindo as barreiras e preconceitos no mundo do trabalho.

3.6 Outras Iniciativas de Proteção Nacional aos Refugiados

Com o objetivo de ampliar as garantias de proteção e difundir a temática dos refugiados no país, o Brasil adota ainda outras iniciativas, sendo algumas delas consideradas pioneiras no campo do Direito Internacional dos Refugiados.

Inicialmente cabe destacar, entre as medidas gerais adotadas pelo governo brasileiro para garantir uma integração local efetiva, a possibilidade de obtenção de permanência definitiva pelo refugiado, caso este queira optar definitivamente pela residência no Brasil.

Nesse sentido a Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de 21 de agosto de 1997 dispõe que o Ministério da Justiça, resguardados os interesses nacionais, poderá conceder a permanência definitiva ao estrangeiro detentor da condição de refugiado ou asilado que comprovadamente preencher um dos seguintes requisitos: 1) residir no Brasil há no mínimo seis anos na condição de refugiado ou asilado⁵²⁰; 2) ser profissional qualificado e contratado por instituição instalada no país, ouvido o Ministério do Trabalho; 3) ser profissional de capacitação reconhecida por órgão da área pertinente; e 4) estar estabelecido com negócio resultante de investimento de capital próprio que satisfaça os objetivos de resolução normativa do CNIg relativos à concessão de visto a investidor estrangeiro. Já a possibilidade de naturalização dos refugiados encontra previsão na Constituição Brasileira e no Estatuto do Estrangeiro⁵²¹.

⁵¹⁹ Idem.

⁵²⁰ O prazo de seis anos foi reduzido para quatro anos de residência no Brasil na condição de refugiado.

⁵²¹ O artigo 34 da Convenção de 1951 estabelece que os Estados Contratantes deverão facilitar, em toda medida do possível, a assimilação e naturalização dos refugiados; esforçando-se, em especial, por apressar o processo de naturalização e por diminuir, em toda a medida do possível, as taxas e encargos desse processo.

Outra iniciativa de extrema relevância foi a assinatura da Declaração e do Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004⁵²². Esses documentos foram criados com o objetivo de fortalecer as soluções duráveis e a proteção internacional dos refugiados na América Latina, através da definição de uma resposta conjunta e compartilhada ao novo panorama da região em termos de refugiados e deslocados internos⁵²³.

A Declaração e o Plano de Ação do México reafirmam a absoluta e indiscutível vigência da Declaração de Cartagena em relação à obrigação dos Estados de oferecer proteção e buscar soluções duradouras para os refugiados. O Plano do México ainda apresenta propostas inovadoras para a proteção dos refugiados como, por exemplo, o programa “Cidades Solidárias” que propõe ações concretas no sentido de garantir a integração local dos refugiados com auto-suficiência e dignidade e o programa “Fronteiras Solidárias” para estimular o desenvolvimento social e econômico nas zonas fronteiriças como forma de beneficiar não só os refugiados, mas também a população local dessas regiões.

Cabe ainda destacar a incorporação no Plano do México da ideia, proposta pelo Brasil, do “reassentamento solidário”, através da qual os Estados da América Latina comprometem-se a proteger os refugiados que fogem de perseguição e conflitos nessa região e a dividir as responsabilidades com aqueles países que recebem grandes fluxos de refugiados, tais como Costa Rica, Equador, Panamá e Venezuela⁵²⁴.

Após a assinatura do Plano de Ação do México o número de refugiados reassentados no Brasil cresceu, bastando mencionar que até 2003 (antes da elaboração do Plano de Ação do México) o Brasil contava apenas com 25 reassentados e atualmente o país abriga 430 refugiados reassentados⁵²⁵.

A ideia inicial do Reassentamento Solidário era abrigar refugiados de países da América Latina, todavia, em 2007, o Brasil estendeu essa proteção e aprovou a recepção de

⁵²² Adotada durante a reunião comemorativa do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na cidade do México, nos dias 15 e 16 de Novembro de 2004. ACNUR. IMDH. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**. In: Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados. 3 ed. Brasília, 2010.

⁵²³ ACNUR. **Reassentamento solidário: uma iniciativa de sucesso**. Disponível em: <http://onu.org.br/onu-no-brasil/acnur/> Acesso em 26 de agosto de 2011.

⁵²⁴ Em razão da adoção da ideia de “reassentamento solidário”, desde 2004 o maior número de reassentados no Brasil é de colombianos – conforme dados atualizados do CONARE de janeiro de 2011 até abril de 2011 foram reassentados no Brasil 21 refugiados colombianos. O Brasil conta atualmente com um total de 284 colombianos reassentados (esse número inclui as perdas, cessações e falecimentos). Dados do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE atualizados até abril de 2011. Brasília/ Distrito Federal.

⁵²⁵ Dados do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), Abril de 2011 – Brasília/Distrito Federal.

108 refugiados palestinos vindos do Iraque⁵²⁶. Por tais iniciativas o Brasil é hoje considerado pelo ACNUR um país de referência para o reassentamento⁵²⁷.

Outra iniciativa adotada dentro do Programa de Reassentamento brasileiro foi a criação, em 2005, de um procedimento de urgência (*fast-track*), com o objetivo de apreciar os casos de refugiados com graves problemas de proteção física ou legal no país de primeira acolhida⁵²⁸. Importante destacar que o Brasil foi o primeiro e ainda o único país da América Latina a estabelecer esse procedimento⁵²⁹.

Através desse procedimento os membros do CONARE, após o recebimento da Coordenação-Geral das solicitações de reassentamento com características emergenciais apresentadas pelo ACNUR, terão até 72 horas úteis para manifestarem seus posicionamentos. Caso haja unanimidade de entendimento entre os membros consultados a decisão será tomada e ratificada pela plenária do CONARE na reunião subsequente à decisão. Nesses casos o reassentamento dos refugiados no Brasil pode ser viabilizado em apenas dez dias após o deferimento do pedido⁵³⁰.

Na ocorrência de indeferimento por alguns dos membros, o caso negado pode se reapresentado na plenária seguinte do CONARE⁵³¹.

Todavia, é preciso ressaltar que não basta apenas assumir o compromisso internacional de receber esses refugiados reassentados no país; é preciso que o Brasil crie as condições indispensáveis para assegurar a plena integração dessas pessoas. Como já foi mencionado, em 2009 um grupo de reassentados palestinos realizou um protesto em Brasília, em frente ao escritório do ACNUR, reivindicando novo reassentamento para outro país, alegando que não

⁵²⁶ Segundo Liliana Jubilut e Silvia Menicucci, o reassentamento dos palestinos demonstrou que, apesar do foco regional proposto pelo reassentamento solidário, o projeto brasileiro segue atento e solidário aos desafios universais e tem buscado acolher refugiados que precisem de proteção internacional, cumprindo, assim, com suas responsabilidades humanitárias. JUBILUT, Liliana Lyra; MENICUCCI APOLINÁRIO, Silvia. **A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral**. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008, p. 22.

⁵²⁷ ACNUR. **Reassentamento solidário: uma iniciativa de sucesso**. Disponível em: <http://onu.org.br/onu-no-brasil/acnur/> Acesso em 26 de agosto de 2011.

⁵²⁸ SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.5, n. 5, p. 19-39. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010, p. 27.

⁵²⁹ Apenas um número limitado de países possui programas especiais para aceitar refugiados para reassentamento de emergência: Brasil, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Noruega, Nova Zelândia e Suécia. Países como a Austrália e o Canadá, em circunstâncias excepcionais e muito determinadas podem avaliar casos emergenciais para reassentamento. *Ibid.*, p. 28.

⁵³⁰ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 199.

⁵³¹ SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. ACNUR/IMDH. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.5, n. 5, p. 19-39. Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010, p.28.

tiveram as suas demandas atendidas, especialmente nas áreas de saúde, moradia e emprego. Essa situação acaba desacreditando o Brasil no plano internacional como um país de reassentamento e demonstra que grandes desafios ainda precisam ser superados para que o país garanta uma efetiva proteção aos refugiados aqui residentes.

Outra iniciativa de destaque foi a realização no Brasil, em 2010, do Encontro Internacional sobre Proteção de Refugiados, Apátridas e Movimentos Migratórios Mistos nas Américas, promovido com o apoio do Ministério das Relações Exteriores e do ACNUR. Como resultado desse encontro foi concluída e assinada, por dezoito países latino-americanos, a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, que apresentou como proposta a ampliação do marco de proteção a refugiados e apátridas no continente americano⁵³².

Entre os pontos que ficaram acordados na Declaração de Brasília cabe destacar o respeito irrestrito ao princípio da não-devolução (*non-refoulement*), incluindo a não rejeição nas fronteiras e a despenalização da entrada ilegal de estrangeiros nos respectivos países. O texto também apóia a contínua incorporação nas leis nacionais sobre refugiados e deslocados internos das variáveis de gênero, idade e diversidade⁵³³. De acordo com o Alto Comissário António Guterres, a Declaração de Brasília representa um valoroso precedente internacional⁵³⁴.

Levando em consideração a grande dimensão territorial do Brasil, a efetiva proteção dos refugiados depende não só da atuação das autoridades nacionais, mas também do compromisso e participação das autoridades estaduais e municipais⁵³⁵.

Nesse sentido, alguns Estados vêm demonstrando o compromisso com a questão dos refugiados através da adoção de programas ou planos estaduais de direitos humanos que dispõem sobre essa temática.

⁵³² Os países que adotaram a Declaração de Brasília são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Os Estados Unidos e o Canadá participaram do encontro como observadores. Cf. ACNUR. **Países latino-americanos se comprometem a ampliar proteção para refugiados e apátridas**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/paises-latino-americanos-se-comprometem-a-ampliar-protecao-para-refugiados-e-apatridas> Acesso em: 30 de agosto de 2011.

⁵³³ **Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano**, 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>. Acesso em 30 de agosto de 2011.

⁵³⁴ ACNUR. **Países latino-americanos se comprometem a ampliar proteção para refugiados e apátridas**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/paises-latino-americanos-se-comprometem-a-ampliar-protecao-para-refugiados-e-apatridas>

⁵³⁵ Embora os Estados e os municípios não sejam partes do CONARE (órgão responsável por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados) não existe nenhum impedimento legal para que estes entes federativos participem das políticas de proteção e de integração dos refugiados. Ademais, sendo o Brasil uma República Federativa, o pacto federativo supõe que todos os entes federados atuem na promoção dos direitos fundamentais.

O Estado de São Paulo adotou, em 1994, o primeiro Programa Estadual de Direitos Humanos que aprovava, entre outras ações dentro da rubrica “Refugiados, Migrantes Brasileiros e Estrangeiros”, o apoio ao aperfeiçoamento da Lei de Estrangeiros de forma a garantir os direitos de trabalho, educação, saúde e moradia” (n. 9.1) e o apoio aos serviços gratuitos de orientação jurídica a refugiados e migrantes (n. 9.6)⁵³⁶.

Em 2011 no Rio de Janeiro foi também adotado o Plano Estadual de Direitos Humanos. Neste Plano consta uma rubrica “Estrangeiros, Refugiados e Migrantes” que apresenta, entre diversas diretrizes, o apoio ao aperfeiçoamento do Estatuto de Estrangeiros e garantia da plena satisfação de seus direitos (n. 221) e o oferecimento de serviços gratuitos de orientação e assistência jurídica aos refugiados e migrantes (n. 225)⁵³⁷.

Merece também destaque a criação de Comitês Estaduais de políticas de atenção aos refugiados nos Estados de São Paulo (Comitê Estadual de Refugiados – CER)⁵³⁸ e Rio de Janeiro (Comitê Intersetorial Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados –CIEPAR)⁵³⁹ e, no âmbito municipal, a criação do Comitê de Proteção aos Refugiados em Porto Alegre (vinculado à Comissão de Direitos Humanos da Prefeitura)⁵⁴⁰ e do Comitê Municipal para Migrantes e Refugiados da cidade de São Paulo.

Os Comitês têm como objetivo facilitar a integração dos refugiados e assegurar a efetivação de políticas públicas que garantam os seus direitos econômicos, sociais e culturais⁵⁴¹. Sobre a importância da atuação dos Comitês na efetivação dos direitos dos refugiados, afirma Bibiana Graeff Chagas Pinto⁵⁴²:

Os desafios da integração de refugiados são de caráter multi e interdisciplinar; as dificuldades de comunicação e interação entre os diversos órgãos públicos, que

⁵³⁶ Plano Estadual de Direitos Humanos do Estado de São Paulo. Decreto Estadual n. 42.209 de 15 de setembro de 1997. Disponível em: www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/pndhlei42209.htm. Acesso em 15 de dezembro de 2011.

⁵³⁷ Plano Estadual de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdf/pedh_rj.pdf Acesso em: 15 de dezembro de 2011.

⁵³⁸ O Comitê Estadual de Refugiados em São Paulo foi estabelecido em abril de 2008, sob a presidência do Secretário de Justiça e da Defesa da Cidadania. O Comitê é composto por representantes de outros órgãos governamentais – Economia e Planejamento, Moradia, Assistência e Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, Educação, Saúde, Relações Institucionais, Cultura e Segurança Pública – bem como ACNUR, parceiros do ACNUR e defensores públicos. Cf. Decreto estadual n. 52349, de 12 de novembro de 2007.

⁵³⁹ O Comitê Estadual do Rio de Janeiro foi estabelecido no final de 2009 com representação. Cf. Decreto estadual no 42182, de 11 de dezembro de 2009.

⁵⁴⁰ Decreto Municipal da Prefeitura de Porto Alegre n. 13.717/00.

⁵⁴¹ O Comitê Municipal envolve órgãos da prefeitura, sob a coordenação da Comissão Municipal de Direitos Humanos, e a sociedade civil, para o debate de políticas públicas para refugiados e imigrantes. JUBILUT, Liliana Lyra. Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil. **Revista Forced Migration Review/Refugee Studies Centre**, edição 35, julho de 2010. Disponível em: www.fmreview.org Acesso em 29 de agosto de 2011.

⁵⁴² PINTO, Bibiana Graeff Chagas. O papel dos Comitês Estaduais de políticas de atenção aos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.) **60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p.195.

atingem as políticas públicas voltadas a grupos específicos como idosos ou mulheres, afetam igualmente as políticas destinadas aos refugiados, talvez ainda com maior intensidade, por se tratar de grupo pouco representativo no Brasil e sobre o qual a população em geral ainda não tem muito conhecimento. Nesse contexto, os Comitês Estaduais para refugiados criam justamente uma instância de diálogo e informação entre representantes de diversos setores inter-relacionados pela problemática do refúgio.

Levando em consideração o fato de que muitos dos serviços públicos essenciais que asseguram direitos expressamente reconhecidos aos refugiados como, por exemplo, o direito ao ensino primário, o direito à assistência pública e o direito à saúde são de competência de Estados e Municípios⁵⁴³, essa participação de entes dos diversos níveis da federação nas políticas de integração e de reassentamento de refugiados apresenta-se como uma medida imprescindível, senão inevitável⁵⁴⁴.

Apesar de atuarem em algumas situações específicas como, por exemplo, o trabalho desenvolvido pelo Comitê Estadual de São Paulo em questões de segurança pública envolvendo refugiados reassentados no interior e na inclusão de 102 refugiados e solicitantes de refúgio no programa de trabalho do Estado, o objetivo dos Comitês é adotar políticas públicas que beneficiem toda a população de refugiados dos Estados.

Importante ressaltar que os Comitês Estaduais para Refugiados não devem ser vistos como um fim em si mesmos, mas, ao contrário, conforme afirma Liliana Jubilut, devem os Comitês funcionar como “catalisador para a criação de políticas públicas que ajudem a assegurar a proteção completa dos refugiados no Brasil, garantindo tanto seus direitos civis e políticos quanto econômicos e sociais⁵⁴⁵”. Ademais, a criação desses Comitês deve inspirar outros Estados a instituírem estruturas semelhantes colaborando, dessa forma, com a expansão dos mecanismos de efetivação dos direitos dos refugiados no Brasil.

Outra iniciativa de extrema relevância, mas que ainda está em fase de implementação, é a criação de um Conselho Brasileiro sobre Refugiados que congregue todas as entidades da sociedade civil que trabalham com os refugiados, tendo com objetivo fortalecer os esforços

⁵⁴³ Cf. dispõe o art. 23, I, II, V, IX e X da CF: “É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”; (...) “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”; (...) “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”; (...) “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

⁵⁴⁴ PINTO, Bibiana Graeff Chagas. O papel dos Comitês Estaduais de políticas de atenção aos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.) **60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p.185.

⁵⁴⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil. **Revista Forced Migration Review/Refugee Studies Centre**, edição 35, julho de 2010. Disponível em: www.fmreview.org Acesso em 29 de agosto de 2011.

para a criação de políticas públicas e a busca de recursos e difundir a temática junto à sociedade civil.

Um grande desafio que aqui se impõe para garantir efetividade à proteção dos refugiados é a abertura de um espaço para a participação do próprio refugiado na formulação das políticas públicas que lhes serão aplicadas, pois eles, mais do que ninguém, sabem quais são as maiores dificuldades enfrentadas e as mais urgentes necessidades.

Com relação à divulgação da temática dos refugiados, em 2000 foi estabelecido pelo ACNUR a Cátedra Sérgio Vieira de Mello⁵⁴⁶, que tem como objetivo difundir a temática dos refugiados junto às universidades, através da inclusão do tema nos currículos, palestras e pesquisa, promover a formação acadêmica e a capacitação de professores e estudantes nesse tema e também estimular o acesso dos refugiados ao ensino superior.

Atualmente algumas instituições brasileiras possuem a Cátedra Sérgio Vieira de Mello: em São Paulo, a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, a UNISANTOS e a USP; no Rio de Janeiro, a PUC-RJ; e ainda, a Universidade de Vila Velha e a UNIEURO, em Brasília.

Tais iniciativas estimulam a atuação das universidades, qualificando o espaço acadêmico de debate sobre a temática, e indicam o grande potencial que as universidades apresentam como parceiras na integração local e proteção dos refugiados.

Mais recentemente a Cátedra conseguiu realizar, com o apoio do ACNUR, os seus primeiros Seminários Nacionais (em 2010 em Santos; em 2011 em Vila Velha) o que permitiu reunir, agregar e torna público as experiências e os trabalhos relevantes⁵⁴⁷.

O ACNUR, em parceria com o CONARE, a sociedade civil e a comunidade acadêmica vem realizando também um trabalho de capacitação em Direito Internacional dos Refugiados, dentro do marco dos Direitos Humanos. Essa capacitação está voltada principalmente para as pessoas que trabalham diretamente com solicitantes de refúgio e refugiados, como a Polícia Federal, advogados, formuladores de políticas públicas e integrantes das Redes de Proteção do ACNUR⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ A Cátedra foi criada pelo ACNUR em toda a América Latina em 2003, em homenagem ao brasileiro Sérgio Vieira de Mello, morto no Iraque e que dedicou grande parte da sua carreira profissional as Nações Unidas no trabalho com refugiados, como funcionário do ACNUR. ACNUR. **Proteção e Integração de Refugiados nas Universidades: Conquistas e Perspectivas. Disponível em:** www.acnur.org/t3/portugues/sobre-o-site/envolve-se/eventos/ii-seminario-nacional-da-catedra-sergio-vieira-de-mello/. Acesso em 29 de agosto de 2011.

⁵⁴⁷ RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.) **60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro.** São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p.5.

⁵⁴⁸ ACNUR. **Capacitação acadêmica, jurídica e operacional em matéria de proteção internacional. Disponível em:** <http://onu.org.br/onu-no-brasil/acnur/> Acesso em 26 de agosto de 2011. Até o presente foram

Os refugiados reconhecidos no Brasil passam pelas mesmas dificuldades e limitações que afetam os cidadãos brasileiros. Essa situação apenas mudará a partir de uma melhora nas condições econômicas e sociais do país. No entanto, todas essas iniciativas apresentadas neste Capítulo demonstram um interesse do governo brasileiro em aprofundar a proteção e a acolhida da população refugiada no Brasil. Diante da adoção de tais medidas é possível afirmar que, assim como observado com relação aos aspectos legais, o Brasil também vem evoluindo no campo das políticas de proteção e atenção aos refugiados.

3.7 Poder Judiciário: a Jurisprudência Brasileira em Matéria de Refúgio

O artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Dessa forma, mesmo diante de uma decisão administrativa irrecurável, o refugiado sempre poderá recorrer ao Poder Judiciário para efetivar os seus direitos.

O recurso ao Poder Judiciário por parte dos refugiados é cabível tanto para a concretização dos direitos humanos de que são titulares todos os seres humanos, independentemente de qualquer situação ou característica (a efetivação de direitos sociais fundamentais, por exemplo), quanto para a concretização de direitos específicos decorrentes do Direito Internacional dos Refugiados (a revisão da decisão negativa de reconhecimento da condição de refugiado; a observância das obrigações decorrentes do princípio do *non-refoulement*).

É cabível o recurso ao Poder Judiciário para a concretização de direitos decorrentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*, pois o sistema de proteção internacional dos direitos humanos só atuará de forma subsidiária, ou seja, é inicialmente reconhecido o dever do Estado de prestar a efetiva proteção, apenas nos casos em que o Estado não prestar tal proteção aos direitos humanos é que sistema da ONU atuará para que a proteção internacional dos direitos humanos seja efetiva.

Ocorre que, como essa possibilidade de recurso ao Poder Judiciário não está expressa na Lei Nacional de Refúgio, a maior parte dos refugiados e solicitantes de refúgio não a conhece e, como consequência, ainda são poucos os casos submetidos à apreciação do Poder Judiciário.

Nesses termos, com base em uma pesquisa de jurisprudência realizada nos endereços eletrônicos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça foi verificado que a jurisprudência brasileira é escassa no que concerne ao tema dos refugiados, existindo apenas vinte e quatro julgados sobre a questão.

No Supremo Tribunal Federal existe um total de dezoito julgados que analisam casos de natureza variada:

a) dez casos versam sobre pedido de vedação ou suspensão de extradição alegando a condição de refugiada ou de solicitante de refúgio, respectivamente, da pessoa a ser extraditada: Extradção 1170 (República Argentina) de 19/03/2010; Extradção 1085 (República Italiana) de 16/12/2009; Extradção 1008 (Colômbia) de 21/03/2007; Habeas Corpus 83501/DF de 29/10/2003; Reclamação 2069/DF de 27/06/2002; Segunda questão de ordem em extradção 785/ME de 13/09/2001; Habeas Corpus 81176/AL de 08/11/2001; Extradção 524 (Paraguai) de 31/10/1990; Extradção 419 (Itália) de 24/04/1985; Extradção 232 (Cuba) de 09/10/1961.

b) dois casos versam sobre a decisão negativa no procedimento de determinação do *status* de refugiado: Mandado de Segurança 24304/DF de 04/09/2002; Embargos Declaratórios na Extradção 785/ME de 27/3/2003.

c) dois casos versam sobre pedido de vedação de expulsão em função de a pessoa ser refugiada: Habeas Corpus 71935/SC de 27/10/1994; Habeas Corpus 69268/ DF de 22/05/1992.

d) quatro casos tratam de relaxamento da prisão para extradção quando é feita solicitação de refúgio: Segunda questão de ordem em extradção 783/ME de 28/11/2001; Habeas Corpus 81127/DF de 28/11/2001; Segunda questão de ordem em extradção 784/ ME de 28/11/2001; Agravo Regimental nos autos apartados da Extradção 783/ ME (México) de 26/06/2002.

Já no Superior Tribunal de Justiça existem apenas cinco julgados, todos eles versam sobre a decisão negativa no procedimento de determinação do *status* de refugiado: Mandado de Segurança 13383/DF de 28/05/2008; Mandado de Segurança 12510/DF de 08/09/2007; Mandado de Segurança 11417 / DF de 11/10/2006; Habeas corpus 36033/DF de 13/12/2004; Agravo Regimental do Mandado de Segurança 12212/DF de 08/11/2006.

A maioria das decisões judiciais não modifica as deliberações do CONARE ou do Ministro da Justiça, prevalecendo o entendimento de que compete ao Poder Executivo, através do seu órgão especializado, decidir acerca do reconhecimento da condição de refugiado.

Nesse sentido a Extradicação 1008 (Colômbia) de 21/03/2007:

EMENTA: Extradicação: Colômbia: crimes relacionados à participação do extraditando - então sacerdote da Igreja Católica - em ação militar das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). (...) 2. **É válida a lei que reserva ao Poder Executivo - a quem incumbe, por atribuição constitucional, a competência para tomar decisões que tenham reflexos no plano das relações internacionais do Estado - o poder privativo de conceder asilo ou refúgio.** 3. **A circunstância de o prejuízo do processo advir de ato de um outro Poder - desde que compreendido na esfera de sua competência - não significa invasão da área do Poder Judiciário.** 4. Pedido de extradicação não conhecido, extinto o processo, sem julgamento do mérito e determinada a soltura do extraditando. 5. Caso em que de qualquer sorte, incidiria a proibição constitucional da extradicação por crime político, na qual se compreende a prática de eventuais crimes contra a pessoa ou contra o patrimônio no contexto de um fato de rebelião de motivação política (Ext. 493)⁵⁴⁹. (grifos).

A única exceção é a Extradicação 1085 (Itália) de 16/12/2009, em que o STF anulou o ato do Ministro da Justiça que concedeu o refúgio por entender que o ato administrativo não observou estritamente os requisitos previstos na Lei 9.474/97, tendo deixado de aplicar uma cláusula de exclusão da condição de refugiado:

EMENTA: (...) 2. EXTRADIÇÃO. Passiva. Refúgio ao extraditando. Concessão no curso do processo, pelo Ministro da Justiça. **Ato administrativo vinculado. Não correspondência entre os motivos declarados e o suporte fático da hipótese legal invocada como causa autorizadora da concessão de refúgio. Contraste, ademais, com norma legal proibitiva do reconhecimento dessa condição.** Nulidade absoluta pronunciada. Ineficácia jurídica conseqüente. Preliminar acolhida. Votos vencidos. Inteligência dos arts. 1º, inc. I, e 3º, inc. III, da Lei nº 9.474/97, art. 1-F do Decreto nº 50.215/61 (Estatuto dos Refugiados), art. 1º, inc. I, da Lei nº 8.072/90, art. 168, § único, do CC, e art. 5º, inc. XL, da CF. Eventual nulidade absoluta do ato administrativo que concede refúgio ao extraditando deve ser pronunciada, mediante provocação ou de ofício, no processo de extradicação (...) ⁵⁵⁰. (grifos).

O Poder Judiciário tem ainda um papel relevante na defesa dos direitos fundamentais assegurados aos refugiados tanto na Convenção de 1951, quanto na Constituição brasileira.

A possibilidade de o Poder Judiciário condenar a Administração Pública a prover prestações sociais é uma das principais inovações ocorridas no constitucionalismo brasileiro no contexto da virada do século⁵⁵¹. Todavia, existem muitas críticas a essa judicialização da política.

⁵⁴⁹ STF. **Extradicação 1.008-5 República da Colômbia.** Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(Ext\\$.SCLA.%20E%201008.NUME.\)%20OU%20\(Ext.ACMS.%20ADJ2%201008.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(Ext$.SCLA.%20E%201008.NUME.)%20OU%20(Ext.ACMS.%20ADJ2%201008.ACMS.)&base=baseAcordaos)> Acesso em: 07 de julho de 2009.

⁵⁵⁰ STF. **Extradicação nº 1.085/República da Itália.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=104649&caixaBusca=N>> Acesso em: 12 de setembro de 2009.

⁵⁵¹ NETO, Cláudio Pereira de Souza. A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: Críticas e Parâmetros. *In*: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie.** pp.515-551. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 515.

As principais críticas sustentam que o Poder Judiciário não teria legitimidade para atuar na concretização de direitos sociais e que essa atuação judiciária na seara política representaria uma usurpação de competências do Legislativo e do Executivo; sustentam ainda que a concretização judiciária dos direitos sociais seria antidemocrática por ser conduzida por agentes que não passaram pelo crivo do voto popular e que, ademais, o Judiciário não teria o conhecimento técnico imprescindível para verificar, no campo das políticas públicas, qual é a providência adequada e que algumas decisões judiciais não seriam passíveis de cumprimento em razão da escassez de recursos públicos.

Tais críticas não merecem, contudo, prosperar. O modelo de separação dos poderes adotado no Brasil conforma-se com o sistema de freios e contra-pesos, que envolve implicações e limitações recíprocas e a possibilidade de um poder exercer competências que tipicamente caberiam a outro poder não configurando, dessa forma, um modelo de atribuição estaque de funções ao legislativo, executivo e judiciário.

Com relação à crítica que afirma que o Judiciário não teria conhecimento técnico para a tomada de decisões, tem-se que o Judiciário poderá sempre contar com perícias, promover audiências públicas com especialistas na matéria e as ações coletivas poderão ser precedidas de inquérito civil. Já com relação à cláusula da “reserva do possível”, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que ela não poderá ser invocada pelo Estado com a finalidade de exonerar-se das suas obrigações constitucionais.

Ressalte-se que o principal contra argumento a essas críticas reside no fato de que tais direitos são direitos fundamentais assegurados pela Constituição brasileira. Nessas situações, o recurso ao Poder Judiciário será sempre cabível como um meio para efetivar tais direitos, sobretudo em países periféricos, como ainda é o caso do Brasil, em que o cumprimento pelo legislador e pelo governo das tarefas constitucionais ligadas aos direitos sociais ainda é bastante deficiente.

Nessa linha, exige-se um Judiciário intervencionista que realmente ousa controlar a falta de qualidade das prestações dos serviços básicos e exigir a implementação de políticas sociais eficientes, não podendo as decisões da Administração Pública se distanciar da “programaticidade principiológica” da constituição⁵⁵².

Em matéria de proteção aos refugiados existem situações de interposição individual e pontual de recursos a órgãos judiciais com o objetivo de efetivar direitos como, por exemplo, o direito à saúde e à educação (matrícula de crianças em creches e escolas).

⁵⁵² KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha. Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”**. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 97.

Todavia, tendo em vista que ainda poucos casos sobre a temática dos refugiados foram submetidos à apreciação do Poder Judiciário, os membros deste Poder discutem pouco sobre este tema, o que gera certo distanciamento do Judiciário face à questão do refúgio não existindo, como consequência, muitos avanços na implementação de políticas públicas voltadas para a população refugiada.

Do ponto de vista coletivo, atualmente está sob análise do STF a questão do direito dos refugiados ao Benefício Assistencial Continuado (BPC), mas outras questões também poderiam ser debatidas no âmbito do Poder Judiciário como o acesso dos refugiados à rede pública de saúde e educação, o acesso à moradia e aos programas do governo para famílias de baixa renda.

A atuação correta e consciente do Poder Judiciário na efetivação dos direitos dos refugiados representa um instrumento de extrema importância na garantia de uma proteção integral aos refugiados no Brasil.

CONCLUSÃO

O refúgio é um instituto internacional estabelecido com o objetivo de garantir proteção às pessoas que se vêem obrigadas a fugir de seu país de origem ou de residência habitual, em razão de uma perseguição à sua vida e/ou liberdade, por motivo de raça, religião, opinião política, pertencimento a um grupo social ou diante de violações maciças de direitos humanos. Através do instituto do refúgio busca-se proteger e garantir os direitos fundamentais daquelas pessoas que não podem mais se valer da proteção do seu próprio Estado.

A problemática dos refugiados é hoje uma das grandes questões de preocupação internacional, seja pelo número alarmante de 43,7 milhões de pessoas vítimas de deslocamentos internacionais forçados - sendo que, desse total, 15,4 milhões são refugiados -, seja pelos graves motivos que levam um refugiado a migrar, todos eles envolvendo fortes violações de direitos humanos.

Embora seja um fenômeno de ordem internacional, a efetiva proteção de um refugiado depende da sua acolhida por outro Estado da comunidade internacional, tendo em vista que, não possuindo o ACNUR um território para a acolhida desses refugiados, é no âmbito dos Estados que a proteção às liberdades e garantias individuais dessas pessoas pode ser efetivada.

Dessa forma, a proteção dos refugiados depende da vontade política dos Estados em cooperar internacionalmente na busca de soluções duráveis para essa problemática observando, assim, os seus deveres de solidariedade e as responsabilidades assumidas nos tratados internacionais de proteção da pessoa humana por eles firmados.

Ocorre que o contexto internacional moderno vem sendo marcado por uma ascensão de medidas antiterroristas, como o fechamento de fronteiras por considerações de segurança, e a adoção de políticas contra migrações em muitos dos países desenvolvidos. Esse quadro político refletiu imediatamente na situação já precária dos refugiados, pois os Estados têm se mostrado cada vez mais relutantes em abrir as fronteiras a essas pessoas e proporcionar-lhes uma efetiva proteção.

Diante desse cenário internacional os refugiados tendem a buscar novas alternativas de refúgio, sendo atualmente os países em desenvolvimento os que mais acolhem refugiados, conforme demonstra o Relatório Tendências Globais 2010 apontando que 80% dos refugiados do mundo foram acolhidos por países em desenvolvimento, ao passo em que cresce o sentimento anti-refugiado em muitos dos países industrializados.

O Brasil, nesse novo contexto internacional e levando ainda em consideração a dimensão territorial do país (5º maior país em extensão do mundo em território contínuo) e a

política de solidariedade adotada no que diz respeito a concessão de asilo, entrou na rota de possíveis países de acolhida para os refugiados que não encontram mais proteção em outros países.

O compromisso de um Estado com a proteção internacional dos refugiados pode ser exercido em três âmbitos: com a ratificação dos instrumentos internacionais sobre refugiados; com o desenvolvimento em sua normativa interna dos aspectos relativos à proteção internacional e com a aplicação de uma política interna de atenção e proteção a refugiados procedentes de distintas partes do mundo.

O Brasil demonstrou interesse em se comprometer com a questão dos refugiados desde o início da fase de universalização da proteção internacional, tendo, já em 1960, ratificado a Convenção de 1951 e posteriormente o Protocolo de 1967.

Desde então, sobretudo a partir da promulgação da Constituição de 1988 e da elaboração da Lei nacional de refúgio (Lei 9.474/97), a prática do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil vem evoluindo expressivamente. O Brasil vem se firmando com um país de refúgio, tendo realizado avanços significativos nos últimos anos no que se refere à proteção dos refugiados.

No início da fase de proteção dos refugiados o Brasil apenas aceitava em seu território os refugiados provenientes da Europa (limitação geográfica); ademais, o país não reconhecia o ACNUR como uma organização internacional e funcionava apenas como um país de trânsito de refugiados, obrigando aqueles que passavam pelo território brasileiro a serem reassentados em outros países, além de ter forçado os seus próprios nacionais, durante o período da ditadura militar, a buscar refúgio em outros Estados.

Atualmente o país é reconhecido por ser um território que acolhe refugiados (hoje o Brasil abriga 4.401 refugiados de 77 nacionalidades diferentes) e a sua legislação sobre refúgio é considerada uma das mais modernas do mundo tendo sido, inclusive, considerada pela ONU como um parâmetro para a adoção de uma legislação uniforme entre os países da América do Sul.

A proteção dos refugiados no Brasil resta assegurada na Constituição brasileira, em seu artigo 1º, que apresenta a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da ordem jurídica brasileira; no artigo 3º, inciso IV, que elenca, entre os objetivos a serem alcançados pela República Federativa do Brasil, a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; e no artigo 4º, que apresenta, entre os princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais, o princípio da prevalência dos direitos humanos (inciso II), o princípio da

concessão de asilo político (inciso X) e o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX).

A elaboração da Lei 9.474/97, uma lei específica para regular a questão do refúgio no país, representou um marco na trajetória do comprometimento do Brasil com a temática dos refugiados.

O Brasil foi o primeiro país da América do Sul a elaborar uma legislação abrangente e progressiva tratando da questão do refúgio. A Lei brasileira de refúgio, além de incorporar os princípios gerais da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, adotou as práticas mais modernas no tocante à proteção dos refugiados

Um dos principais avanços realizado pela legislação brasileira foi a ampliação da definição de refúgio da Convenção de 1951, incorporando também, como critério de reconhecimento da condição de refugiado, a grave e generalizada violação de direitos humanos. Com essa ampliação do conceito de refugiado o Brasil mostrou-se aberto à possibilidade de acolhida em território brasileiro não só de casos individuais de solicitações de refúgio, mas também de grupos de refugiados adequando, assim, a proteção nacional às novas demandas internacionais de proteção.

A Lei nacional inovou também com a previsão expressa da possibilidade de reunião familiar, garantindo a extensão do refúgio aos cônjuges, ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar do refugiado. A possibilidade de reunião familiar é de extrema relevância, na medida em que garante a manutenção da convivência unida dos membros da família auxiliando, assim, na adaptação do refugiado no país de acolhida e garantindo a dignidade e a felicidade dessas pessoas.

A Lei apresenta avanços relevantes também no campo da proteção social dos refugiados assegurando o direito à emissão de uma carteira de identidade comprovante de sua condição jurídica; o direito ao trabalho, inclusive para os solicitantes de refúgio, mediante a emissão de uma carteira de trabalho, além da obtenção de documento de viagem que facilite a sua liberdade de circulação.

Outro ponto de destaque da Lei brasileira de refúgio é a previsão expressa do princípio do *non-refoulement*, princípio fundamental para a proteção dos refugiados, através do qual se garante a proteção dos refugiados e dos solicitantes de refúgio (enquanto pendente a análise da solicitação) contra a sua devolução para o país onde sofrem a perseguição que originou a sua condição de refugiado ou para qualquer outro país onde sua vida sua liberdade estejam sendo ameaçadas.

Outro avanço relevante apresentado na Lei nacional de refúgio foi o estabelecimento de um órgão colegiado (o CONARE) responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado e pelas decisões acerca das políticas públicas a serem estabelecidas para os refugiados. Um aspecto relevante do CONARE é a sua composição ampla que abrange representantes de todos os órgãos relacionados com a integração dos refugiados, bem como um representante da sociedade civil e do ACNUR como membro com direito a voz, mas sem direito a voto.

A Lei 9.474/97 estabeleceu ainda um procedimento nacional específico para a análise das solicitações de refúgio. A principal característica do procedimento nacional é a participação tripartite: conta com a atuação do CONARE, representando o governo federal; do ACNUR, representando a ONU e a comunidade internacional; além das ONGs, no caso as Cáritas Arquidiocesanas, representando a sociedade civil. Essa composição tripartite mostra-se de extrema relevância para a execução de um procedimento que visa garantir uma proteção integral aos refugiados, pois permite o diálogo e a integração entre diferentes instâncias, todas responsáveis pela proteção dos refugiados.

A Lei nacional de refúgio, todavia, conforme foi demonstrado no preente trabalho, apresenta alguns pontos negativos que precisam ser sanados para a garantia de uma proteção ampla dos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro.

Entre tais aspectos negativos destacam-se: a ausência de previsão expressa dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados; o fato de a Lei nacional não estipular um prazo para as decisões do CONARE como fazem outras legislações nacionais; a falta de disposições para o reconhecimento da condição de refugiado em caso de afluxo maciço de refugiados; e, a despeito do artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, a Lei 9.474/97 não apresentar uma previsão expressa da possibilidade de acesso ao sistema judicial. Ademais, tem-se que o órgão nacional responsável pelas decisões sobre as solicitações de refúgio foi criado como um órgão do Poder Executivo, o que pode levar a decisões influenciadas por questões políticas.

Embora a Lei nacional apresente alguns aspectos negativos que precisam ser revisados, é preciso ressaltar que tais aspectos não comprometeram, até o momento, a proteção dos refugiados no Brasil. Ademais, os aspectos positivos são bastante relevantes, sendo muitos deles considerados inovações adotadas pelo Brasil. Por tais fatos, a Lei 9.474/97 pode e deve servir como ponto de partida para harmonizar as políticas e os instrumentos legais para a proteção dos refugiados na América do Sul e também como exemplo para países de outras regiões.

Tendo o Brasil ratificado os instrumentos internacionais de proteção aos refugiados e adotado uma lei interna bem estruturada e bastante avançada, que prevê garantias amplas aos refugiados, além de a Constituição brasileira estabelecer em seu artigo 4º que o país rege-se em suas relações internacionais pelos princípios da “prevalência dos direitos humanos e da concessão do asilo político”, conclui-se que a proteção dos refugiados é parte inegável das políticas de Estado do país. Restou, portanto, necessário verificar se, na prática, esses instrumentos estão sendo aplicados corretamente e se os refugiados efetivamente gozam dos direitos a eles assegurados.

A análise da efetividade da proteção nacional aos refugiados teve como objetivo pesquisar a situação dos refugiados no Brasil desde o momento da sua chegada no território nacional e a formalização da solicitação de refúgio perante a Polícia Federal até o momento da integração na sociedade brasileira, e, posteriormente, pesquisar a jurisprudência brasileira para verificar como o Poder Judiciário vem se posicionando na proteção dos direitos dos refugiados.

No primeiro momento, que é a chegada dos solicitantes de refúgio no Brasil, verificou-se a importância do trabalho realizado pela Polícia Federal para a garantia da proteção dos refugiados, tendo em vista que é o órgão nacional que tem, como regra, o primeiro contato com os estrangeiros em solo brasileiro, tendo ele a obrigação de observar os princípios do Direito Internacional dos Refugiados, sobretudo o princípio do *non-refoulement*, sob pena de colocar em risco a vida dessas pessoas.

Na prática o que se observou foi que os agentes da Polícia Federal, na maioria dos casos, não recebem capacitação técnica necessária para lidar com a questão dos refugiados e atuam muitas vezes como substitutos (ilegais) do CONARE determinando eles próprios quem é e que não é “refugiado”; ou, ainda, deportam de imediato os estrangeiros sem observar o procedimento previsto na Lei nacional violando, conseqüentemente, o direito de solicitar refúgio assegurado na Convenção da ONU de 1951 e o princípio do *non-refoulement*.

Faz-se necessário, portanto, investir em cursos para treinamento e capacitação dos agentes da Polícia Federal para que estes saibam lidar com a questão dos refugiados e desenvolvam os seus trabalhos focados na obediência da Lei nacional 9.474/97 e no respeito aos direitos humanos, sob pena de tornar a proteção dos refugiados inefetiva.

Nesse sentido, o CONARE, por meio de vários convênios firmados com a Cáritas e com o ACNUR, vem promovendo seminários de capacitação com a Polícia Federal em várias partes do país, até mesmo em aeroportos, portos e fronteiras.

Ademais, a atuação do Ministério Público na fiscalização da atuação da Polícia Federal e o trabalho realizado pelo Poder Judiciário garantindo não só uma interpretação adequada da Lei nacional, mas também a implementação das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados, como foi o caso da recente decisão do juiz federal da 4ª Vara em Alagoas que condenou a União à obrigação de fazer consistente na comunicação pessoal da Defensoria Pública da União em Alagoas, por meio da Superintendência da Polícia Federal em Alagoas, de cada detenção de estrangeiro em situação irregular ocorrida neste Estado, são indispensáveis nessa busca de uma proteção efetiva aos refugiados desde o momento da sua entrada no território nacional.

Quando da análise das decisões do CONARE sobre solicitações de refúgio, cessação ou perda da condição de refugiado e nas solicitações de reunião familiar, verificou-se que tais decisões são guiadas, como regra, pela prevalência do caráter democrático e humanitário e fundamentam-se nos princípios do ônus da prova compartilhado, da credibilidade e do benefício da dúvida (*in dubio pro refugio*), além de serem proferidas em um tempo razoável.

Todavia, como já mencionado, por ser um órgão essencialmente político o CONARE pode sofrer ingerências externas; como consequência, as suas decisões, que deveriam visar exclusivamente à proteção da pessoa humana, podem ser pautadas por motivações políticas estranhas à proteção do refugiado. Para tais situações a possibilidade de recurso ao Poder Judiciário funciona como mais uma instância de proteção aos refugiados garantido, dessa forma, que as decisões do CONARE sejam imparciais e focadas na proteção da pessoa humana.

Outro ponto negativo observado na atuação do CONARE foi a ausência de fundamentação satisfatória das suas decisões, o que afeta bastante a defesa do solicitante de refúgio em caso de recurso ao Ministro da Justiça ou perante o Poder Judiciário, uma vez que o solicitante não poderá interpor o recurso de forma apropriada por não saber ao certo quais foram as razões pelas quais o seu pedido foi negado.

A terceira etapa da pesquisa analisou as soluções duráveis para os refugiados e verificou que o Brasil vem se esforçando para garantir uma proteção efetiva nesta seara.

Nesse sentido, o Brasil apenas permite a repatriação dos refugiados quando esta estiver fundamentada em uma decisão voluntária dos refugiados, a fim de evitar que a cessação inadequada acabe por violar o princípio do *non-refoulement*. Ademais, o CONARE considera que a aplicação *erga omnes* da cláusula de cessação pode implicar no retorno indesejado de indivíduos a seus países e, por isso adota o posicionamento de que cada caso de repatriação deve ser analisado individualmente.

Com relação à solução do reassentamento, o Brasil assumiu recentemente o compromisso de receber refugiados reassentados de outros países, conforme demonstra o Programa de Reassentamento Solidário firmado pelo governo brasileiro em parceria com o ACNUR. O Brasil vem cumprindo esse acordo, bastando mencionar para tanto que, até 2003 (antes da elaboração do Plano de Ação do México que prevê a iniciativa do Reassentamento Solidário), o Brasil contava apenas com 25 reassentados e atualmente o país abriga 430 refugiados reassentados

Todavia, ainda que o Brasil se comprometa e de fato receba um grande número de refugiados reassentados, é preciso destacar que a proteção não se encerra como a acolhida dessas pessoas no país, mas se estende durante toda a fase de integração local na sociedade e na garantia de condições básicas de sobrevivência com autonomia.

Apesar de o Brasil ter desenvolvido um sistema jurídico e institucional bastante moderno e com previsões amplas de proteção aos refugiados, tem-se que os maiores problemas residem no campo da integração local dessas pessoas em território brasileiro. O Brasil precisa ainda avançar no compromisso assumido internacionalmente de efetivação dos direitos civis e sociais dos refugiados.

Dessa forma, no que diz respeito à solução da integração local no território nacional, é preciso destacar que os refugiados sofrem as mesmas limitações e passam pelas mesmas dificuldades que afetam os cidadãos brasileiros de uma forma geral: a realidade brasileira atual apresenta uma estrutura básica de serviços como saúde, educação, moradia e emprego bastante deficiente; além de uma insuficiência de políticas públicas e instituições assistenciais e de problemas sociais graves como o desemprego e a violência.

Além disso, os refugiados esbarram na dificuldade da língua diferente e também na discriminação, diante da falta de informação sobre a temática do refúgio por parte da sociedade, o que leva os refugiados a viverem situações difíceis, sendo muitas vezes rejeitados e confundidos com foragidos ou pessoas que cometeram crimes em seus países e fugiram para o Brasil, ou ainda como ameaças à garantia dos direitos sociais da população local. Essa visão equivocada dificulta bastante a integração local dos refugiados, principalmente nos processos de seleção para contratação no setor formal de empregos.

Para a integração local os refugiados contam com o apoio indispensável das Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, organizações não governamentais que trabalham com a temática dos refugiados através da ajuda financeira concedida por meio de convênios firmados com o governo federal e com o ACNUR.

Tendo abandonado os seus lares, famílias, profissão e bens, sem nenhuma informação em um país estranho e precisando reconstruir as suas vidas, os refugiados encontram nas Cáritas um ponto de apoio e de solidariedade para recomeçar. As Cáritas são responsáveis por acolher e proteger os refugiados atuando, para tanto, nos aspectos jurídicos e nos aspectos sociais, como habitação, alimentação, cursos de português, cursos profissionalizantes, encaminhamento para o mercado de trabalho, medicamentos e assistência médica. Para a realização do seu trabalho as Cáritas contam com diversos setores da sociedade e do poder público.

Entretanto, pelo fato de as Cáritas Arquidiocesanas que possuem convênio com o ACNUR e com o governo brasileiro para desenvolver um trabalho de assistência e proteção aos refugiados estarem localizadas nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, a acolhida e a proteção dos refugiados acaba sendo bastante localizada, ocorrendo principalmente e quase unicamente nesses dois Estados.

Ainda que mais da metade dos refugiados no Brasil estejam localizados nestes dois Estados, aqueles refugiados que estão fora desse eixo encontram dificuldades ainda maiores para conseguir se integrar, uma vez que não têm acesso a algumas iniciativas e programas desenvolvidos por essas ONGs para a proteção e auxílio aos refugiados.

Nos últimos anos o Brasil vem vivendo um crescimento econômico e pode ser observado a progressiva implementação de ações afirmativas e de políticas sociais e econômicas, como o bolsa família, o programa de aceleração do crescimento (PAC) e ações para o acesso de grupos ao ensino superior. Tais melhorias, nos termos do artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, devem beneficiar igualmente os refugiados reconhecidos como tais pelo governo brasileiro.

No entanto, o que restou demonstrado foi que os refugiados têm também dificuldades de acesso às políticas públicas estabelecidas para os nacionais, como o Benefício de Prestação Continuada, a validação de diplomas, o acesso ao crédito e o acesso à moradia (através do programa do governo “Minha Casa, Minha Vida”), pois tais políticas, pautadas pelo desconhecimento do ordenamento jurídico e das normas de proteção dos refugiados, estabelecem critérios que não seriam cabíveis exigir de um refugiado devidamente reconhecido pelo governo brasileiro como, por exemplo, a naturalização ou a comprovação de residência permanente no Brasil (só alcançável após quatro anos de residência).

A pesquisa realizada constata que, apesar dos avanços, há ainda diversas carências que dependem da vontade política na adoção de medidas e tomada de decisões para que o país efetivamente possa se posicionar como um país de acolhida e integração de refugiados.

A efetiva proteção dos refugiados demanda o envolvimento do Poder Público, sobretudo os estaduais e municipais, na elaboração de políticas públicas e na execução e inserção dos refugiados nas políticas já existentes.

Nesse sentido, recentes iniciativas como a criação dos Comitês Estaduais para Refugiados nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e de Comitês Municipais nas cidades de São Paulo e Porto Alegre são de extrema relevância, na medida em que tais Comitês têm como objetivo facilitar a integração dos refugiados e assegurar a efetivação de políticas públicas que garantam os seus direitos econômicos, sociais e culturais.

Debates ainda estão sempre promovidos no sentido de implementação de um Conselho Brasileiro sobre Refugiados que congregue todas as entidades da sociedade civil que trabalham com os refugiados. A efetiva implementação desse Conselho fortalecerá os esforços para a criação de políticas públicas, para a busca de recursos e também para difundir a temática junto à sociedade civil.

Tais ações, aliadas a outras iniciativas brasileiras como o estabelecimento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello que tem como objetivo difundir a temática dos refugiados junto a universidades; os cursos de capacitação em Direito Internacional dos Refugiados para pessoas que trabalham diretamente com refugiados, promovidos pelo ACNUR em parceria com o CONARE, a sociedade civil e a comunidade acadêmica; entre outras, demonstram que, embora ainda longe do ideal de proteção, o Brasil vem buscando ampliá-la, comprometendo-se cada vez mais com a acolhida e proteção integral da população refugiada.

No último momento, na análise da jurisprudência brasileira em matéria de refúgio, constatou-se que esta ainda é muito escassa e, como regra, segue o posicionamento estabelecido pelo CONARE. Faz-se, portanto, necessário um maior comprometimento do Poder Judiciário com a questão dos refugiados e uma maior discussão sobre o tema como forma de avançar na proteção desses indivíduos, garantindo a observância da Lei 9.474/97 e auxiliando na inclusão dos refugiados nas políticas públicas já existentes e também na implementação de políticas públicas específicas voltadas para as necessidades especiais dessas pessoas.

O Brasil evoluiu significativamente no âmbito da proteção aos refugiados, todavia, os resultados concretos de proteção ainda são pouco expressivos, o que pode ser explicado diante do número pequeno de refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil. Todavia, ainda que o Brasil acolha um número pequeno de refugiados, tal fato não significa que o país não tenha o dever de proteger e garantir os direitos dessa população. O Brasil assumiu obrigações

internacionais decorrentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* que devem ser cumpridas, sob pena de responsabilização internacional.

Entre outros fatores que podem explicar os resultados concretos ainda pouco expressivos no tocante à proteção dos refugiados, tem-se o fato de que a preocupação do Brasil em respeitar as normas internacionais de proteção da pessoa humana é algo recente no país, assim como também o é o sistema de acolhida e proteção à população refugiada; além da ausência de vontade política em assegurar direitos de um grupo pequeno de não eleitores que não irão trazer, conseqüentemente, um retorno aos interesses políticos dos governantes e ainda a dificuldade em garantir o respeito aos direitos dos refugiados em razão do distanciamento do Poder Judiciário em relação a essa questão.

Dessa forma, conclui-se que para garantir uma proteção efetiva aos refugiados no Brasil faz-se necessário promover a inclusão dos refugiados nas políticas públicas existentes e a proposição outras políticas específicas assegurando, ademais, que tais conquistas assumam um caráter legal a fim de proporcionar segurança jurídica, garantindo que elas não poderão ser retiradas devido a mudança política; aprofundar as parcerias com os poderes públicos locais para a realização de políticas de proteção e acolhimento mais efetivas e mais condizentes com as necessidades dos refugiados; buscar junto ao Governo a disponibilização de recursos para a proteção dos refugiados; continuar e expandir a capacitação e treinamento de todos os atores envolvidos nos procedimentos de refúgio, especialmente os responsáveis pela primeira abordagem, que é o caso dos agentes da Polícia Federal, e também a sociedade civil e o Poder Judiciário; esclarecer a população sobre a real situação dos refugiados como forma de superar os preconceitos facilitando, assim, o acolhimento dessas pessoas no país; e envolver novas instituições acadêmicas no estudo, debate e práticas de atenção e integração da população refugiada.

Tais medidas não são exaustivas, posto que toda iniciativa adotada com o objetivo de ampliar e aprofundar a proteção aos refugiados será sempre bem acolhida e servirá como fator agregador do conjunto de medidas já implementadas para a garantia da proteção dessa população que se encontram em situação bastante vulnerável.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 211-231

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAÚJO, Nadia de; _____. (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.155-167

ANDRADE, José H Fischel de. On the development of the concept of ‘persecution’ in international refugee law. **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**, Belo Horizonte: CEDIN, v. 1, n. 1, p. 114-136, 2006.

_____. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. Guerra fria e refugiados: da gênese política do ACNUR e da Convenção de 1951. In: Sarmento, Daniel; Ikawa, Daniela; Piovesan, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 771-807.

ARENDR, Hannah. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. Parte 2.

BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. **Programa** de reassentamento de refugiados no Brasil. Disponível em: <www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_813.pdf>. Acesso em 29 ago. 2011.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Trabalho de Conclusão de Curso Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília, 2007.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: _____. (Org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília, DF: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

_____. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio**. Disponível em: <www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc>. Acesso em: 28 mar. 2009.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A lei brasileira de refúgio: sua história. In: _____. (Org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília, DF: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7. ed., atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. **Memoriais apresentados pela defesa de Cesare Battisti**: referentes ao mandado de segurança 27.875 e extradição 1.085. Disponíveis em: <<http://s.conjur.com.br/dl/fatos-memorial-batti.pdf>>; <<http://s.conjur.com.br/dl/ms-memorial-battisti.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000

BRASIL. Constituição Federal. (1988). Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso: 20 maio 2011.

BRASIL. Decreto nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973. Define a estrutura do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D73332.htm>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980 - Estatuto do Estrangeiro. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 de ago. 1980. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 20 maio 2011.

_____. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de jul. 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 20 maio 2011.

_____. **Lei 11.977, de 7 de Julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 de jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 15 dez 2011.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resoluções normativas**. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucoes-do-conare>>. Acesso em: 20 maio 2011.

_____. Departamento da Polícia Federal. **Decreto nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D73332.htm>. Acesso em: 20 ago. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Depositário infiel**: jurisprudência do STF muda e se adapta ao pacto. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 12 set. 2010.

_____. **Extradução nº 1.085/República da Itália**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=104649&caixaBusca=N>> Acesso em: 12 set. 2009.

_____. **Extradução n. 1.008-5 República da Colômbia**. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(Ext\\$.SCLA.%20E%201008.NUME.\)%20OU%20\(Ext.ACMS.%20ADJ2%201008.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(Ext$.SCLA.%20E%201008.NUME.)%20OU%20(Ext.ACMS.%20ADJ2%201008.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 07 jul. 2009

CANÇADO TRINTADE, Antônio Augusto. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.3, n. 3, p. 53-93. Brasília, DF: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2008

CÁRITAS ARQUIDIOCESANAS DE SÃO PAULO. **Folder sobre as atividades**.

CÁRITAS ARQUIDIOCESANAS DO RIO DE JANEIRO. **Folder sobre as atividades**.

CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. **Caso Haya de la Torre**: Colômbia, 1950-1951. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/site/pdf/jurisprudencia/pdf_cij/casos_conteciosos_1950_03.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção europeia para a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais**. 1950. Disponível em: <<http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=536&IID=4>> Acesso em: 20 jun. 2011.

DANTAS, Iuri; MICHAEL, Andréa **“Biscaia diz que PF cometeu equívoco no caso dos cubanos”**. Folha de São Paulo, 10.08.2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foalha/mundo/ult94u726437.html>>. Acesso em: 23 maio 2010.

DANTAS, Iuri, MICHAEL, Andréa. **Human Rights cobra do governo brasileiro apuração do caso dos cubanos”**. Folha de São Paulo, 08.08.2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foalha/brasil/ult96u319304.shtml>>. Acesso em: 23 maio 2010.

_____. **“Brasil dá refúgio a 2 atletas de Cuba que desertaram no Pan”**, Folha de S. Paulo, 29.09.2007, Brasil.

_____. **“Boxeadores cubanos estão abandonados, diz Itamaraty”**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2709200723.htm>>. Acesso em: 23 maio 2010

DEMANT, Eva. Avanços e desafios da proteção internacional no Brasil. **Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania**, v.4, n. 4, p. 27-38. Brasília, DF: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERNÁNDEZ, Eusebio. El problema del fundamento de los derechos humanos. **Anuario de Derechos Humanos**. Madrid: Instituto de Derechos Humanos, Universidad Complutense, n. 1. 1982.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

GAMSTRUP, Érik Frederico, et. al. **Comentários ao estatuto do estrangeiro e opção de nacionalidade**. Campinas: Millennium, 2006.

GILBERT, Geoff. Rights, legitimate expectations, needs and responsibilities: unhcr and the new world order. **International journal of refugee law**. Oxford: Oxford University Press, v. 10; p. 350-388. 1998.

GOODWIN-GILL, Guy S. **The refugee in international law**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Direito internacional público: textos fundamentais**. Portugal: Coimbra, 2005.

HATHAWAY, James C. **The law of refugee status**. Toronto: Butterworths, 1991

_____. A reconsideration of the underlying premise of refugee law. **Harvard International Law Journal**, v. 31, n. 1, p. 129–147, Spring, 1990. Disponível em: <www.law.harvard.edu/studorgs/ilj>. Acesso em: 20 jun. 2011.

IGLESIAS, Simone. “Músicos cubanos ganham status de refugiados no Brasil”. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 mar. 2008. Temas do Dia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e a sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

_____. **A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados**. Disponível em: <<http://nuares.wordpress.com/artigos/>> Acesso em: 20 ago. 2011.

_____. International refugee law in Brazil. refugee law and protection in Brazil: a model in South America? **Journal of refugee studies**, v. 19, n. 1, p. 22-44, 2006.

_____. **Os fundamentos do direito internacional contemporâneo: da coexistência aos valores compartilhados**. Disponível em: <www.cedin.com.br>. Acesso em: 10 jul. 2011

JUBILUT, Liliana Lyra. Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil. **Forced Migration Review**, Oxford: Refugee Studies Centre, n. 35, Jul. 2010. Disponível em: <www.fmreview.org>. Acesso em: 29 ago. 2011.

_____. “**O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**” Disponível em: <www.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp?>. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____; MENICUCCI Apolinário Silvia. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, n. 11. p. 275-294., jan./jun. 2010.

_____. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, DF, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008.

_____. Refugee status determination in Brazil: a tripartite enterprise. **Refugee – Canada’s Periodical on Refugees**, v.25, n. 2, p. 29-38, 2009.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Tradução: Marco A. Zingano. São Paulo: L&PM, 1989.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002.

KYMLICKA, Will. Multiculturalismo liberal e direitos humanos. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 217-243.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O conceito de refugiado no Brasil desde sua perspectiva normativa: os dez anos da Lei n. 9.474/97 e a importância de seu artigo 1º. **Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania**. v. 4, n. 4, p. 39-72. Brasília, DF: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2009.

_____. **Memória anotada, comentada e jurisprudencial para os refugiados**. Disponível em: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf>. Acesso em: 28 de mar. 2009.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE**. ACNUR;CONARE. Brasília, DF, 2007.

_____. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília, DF: ACNUR, 2010.

_____. CONARE: balanço de seus 14 anos de existência. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.) **60 anos de ACNUR. perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

LIMA, Alberto Jorge Correia. Extradicação e direito internacional penal. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas**, Maceió: ESMAL, n.1, p. 11-26, 2002.

LOESCHER, Gil, The origins of the international refugee regime. In: _____. **Beyond charity: international co-operation and the global refugee crisis.** Oxford: Oxford University Press, 1993. p. 32-55.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações internacionais contemporâneas.** Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>>. Acesso em: 26 maio 2011

MARQUES, Alan. Itália vai recorrer de decisão sobre Battisti no Tribunal de Haia” **Folha de São Paulo**, , São Paulo, 9 jun. 2008. Temas do Dia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. O parágrafo 2º do art. 5º da Constituição Federal. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais.** 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 1-33.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência.** São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Teoria do fato jurídico: plano da eficácia: 1ª parte.** 2 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.

MIGUEL, Alexandre. A constituição brasileira e os tratados internacionais de direitos humanos. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo, Ano 14, n. 55, p.295, abr./jun. 2006.

MILESI, Rosita. **A atuação pastoral junto aos refugiados no Brasil.** Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

MILESI, Rosita. **Breve histórico da rede solidária para migrantes e refugiados.** Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?pubId=cb160bb14-6f5743138744f62b94f622a4>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

_____. **Refugiados e migrações forçadas: uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena.** Disponível em: Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>>. Acesso em: 26 maio 2011.

_____; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil.. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília, DF: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010.

MIRANDA, Marcelo Baeta Neves. **Atuação da polícia federal na área aeroportuária.** Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1603/atuacao-da-policia-federal-na-area-aeroportoaria>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. t. 4.

MORÊZ, Francielli. O refúgio e a questão da identificação oficial dos refugiados no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba: UNIBRASIL, v. 5, 2009.

MUNIZ, Mariana. **Capacitação profissional gera emprego para solicitante de refúgio em Manaus**. Brasília, DF: ACNUR, 2011. Disponível em: <www.acnur.org.br>. Acesso em: 23 ago. 2011.

MURILLO, Juan Carlos. A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratório mistos. In: **Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania**, v. 3, n. 3, p. 25-31. Brasília, DF: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2008.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Convenção relativa aos aspectos específicos dos refugiados africanos**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 20 maio 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das nações unidas**. 1945. Disponível em: <www.un.org/es/documents/charter/>. Acesso em: 20 maio 2011.

_____. **Convenção de Viena sobre o direito dos tratados**. 1969. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Direito internacional público**. Textos fundamentais. Portugal: Coimbra, 2005.

_____. **Convenção americana sobre direitos humanos**. 1969. Disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/charter/>>. Acesso em: 20 maio 2011. Assembleia Geral.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **4ª Convenção de Genebra sobre a proteção de pessoas civis em tempos de guerra**. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/site/pdf/legislacao/tratados/convencao_de_genebra_relativa_a_protecao_das_pessoas_civis_em_tempo_de_guerra.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. **Convenção sobre a redução das pessoas apátridas**. 1961. Disponível em: <www.acnur.org> Acesso em: 23 jun. 2011.

_____. **Convenção sobre o direito das crianças**. 1989. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/crianca.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Assembleia Geral.

_____. **Convenção sobre o estatuto dos apátridas**. 1954. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 23 jun. 2011.

_____. **Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes**. 1989. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_contra_tortura.htm>. Acesso em: 20 jun. 2011. Assembleia Geral.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias.** 1990. Disponível: <www.acnur.org>. Acesso em: 25 maio 2011. Assembleia Geral.

_____. **Declaração de Brasília sobre a proteção de refugiados e apátridas no continente americano,** 2010. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues./recursos/documentos>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

_____. **Declaração universal dos direitos do homem.** 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>> Acesso em: 20 maio 2011. Assembleia Geral.

_____. **Declaração sobre os direitos humanos dos indivíduos que não são nacionais do país em que vivem.** 1985. Disponível em: <www.unhcr.ch/spanish/html/menunat_sp.htm>. Acesso em: 10 ago. 2011. Assembleia Geral.

_____. **Estatuto do alto comissariado das nações unidas para refugiados.** 1950: Resolução 428 [V] de 14 de dezembro de 1950. Disponível: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/3391.pdf>. Acesso em: 20 maio 2011. Assembleia Geral.

_____. **Pacto internacional dos direitos civis e políticos.** 1966. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm>. Acesso em: 20 jun. 2011. Assembleia Geral.

_____. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais.** 1966. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 23 jun. 2011. Assembleia Geral.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo 1 adicional às convenções de Genebra de 1959.** Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/protocolo%20I.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. **Protocolo 2 adicional às convenções de Genebra de 1959.** Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/protocolo%20I.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. **Protocolo relativo ao estatuto dos refugiados.** 1967. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011.

_____. **Convenção interamericana sobre o desaparecimento forçado de pessoas.** 1994. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. **Declaração e plano de ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina.** In: _____. Lei 9.474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados. 3. ed. Brasília, 2010.

_____. **ExCOM n. 8. Comitê Executivo:** sessão XXVII. Determinação do Estatuto de Refugiado. 1977. Disponível em: <www.acnur.com.br>. Acesso em: 10 abr. 2011.

_____. **ExCOM n. 30. Comitê Executivo:** sessão XXXIV. O problema dos pedidos manifestamente infundados ou abusivos do estatuto de refugiado ou asilo. 1983. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 23 ago. 2011

_____. **ExCOM n. 44. Comitê Executivo:** sessão XXXVII. Detenção de refugiados e de requerentes de asilo. 1986. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

_____. United Nations High Commissioner for Refugees. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados.** 1951. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado:** de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra. 1992.

_____. **Pequeno grupo segue descontente com o reassentamento no Brasil.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/pequeno-grupo-segue-descontente-com-o-reassentamento-no-brasil/>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

_____. **Breve histórico do ACNUR.** Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 2 jul. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). **Capacitação acadêmica, jurídica e operacional em matéria de proteção internacional.** Disponível em: <<http://onu.org.br/onu-no-brasil/acnur/>>. Acesso em: 26 de ago. 2011.

_____. **Dia mundial do refugiado 2011.** Disponível em: <www.acnur.org/t3/portugues/sobre-o-site/envolva-se/eventos/dia-mundial-do-refugiado-2011/>. Acesso em: 25 ago. 2011.

_____. **Diez años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados: declaración de san José sobre refugiados y personas desplazadas,** Memoria del Coloquio Internacional, 1994. Disponível em: <www.refugioenchile.cl/data/archivos/archivo_2011_03_21_10_38_11.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2011.

_____. **Judicialização do refúgio é discutida por especialistas em São Paulo.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/judicializacao-do-refugio-e-discutida-por-especialistas-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

_____. **Lançamento do Projeto de Apoio para Recolocação de Refugiados (PARR).** Disponível em: <www.acnur.org/t3/portugues/>. Acesso em: 15 dez. 2011.

_____. **Nota de orientação sobre extradição e proteção internacional de refugiados.** Genebra, 2008.

_____. **ONU pede que governos não deportem haitianos.** ACNUR, 30 jun. 2011. Disponível em: <www.acnur.com.br>. Acesso em: 1 jul. 2011.

_____. **Países latino-americanos se comprometem a ampliar proteção para refugiados e apátridas.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/paises-latino-americanos-se-comprometem-a-ampliar-protecao-para-refugiados-e-apatridas>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. _____. **Perguntas e Respostas.** Disponível em <www.acnur.com.br>. Acesso em: 23 jun. 2011.

_____. **Proteção e integração de refugiados nas universidades:** conquistas e perspectivas. Disponível em: <www.acnur.org/t3/portugues/sobre-o-site/envolva-se/eventos/ii-seminario-nacional-da-catedra-sergio-vieira-de-mello/>. Acesso em: 29 ago. 2011.

_____. **Reassentamento solidário:** uma iniciativa de sucesso. Disponível em: <<http://onu.org.br/onu-no-brasil/acnur/>>. Acesso em: 26 ago. 2011.

_____. **Relatório tendências globais 2010.** Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 20 jun. 2011

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). **Reception of asylum seekers, including standards of treatment in the context of individual asylum systems.** Disponível em: <www.unhcr.org/refworld/pdfid/3bfa81864.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2011.

_____. **Convencion Plus.** Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em: 23 jun 2011.

_____. *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).* **Gabinete das Nações Unidas para a coordenação dos assuntos humanitários:** princípios orientadores relativos aos deslocados internos. Disponível em: <www.2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf> Acesso em: 13 jun. 2011.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Declaração americana dos direitos e deveres do homem.** 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/charter/>> Acesso em: 20 maio 2011.

_____. **Declaração de Cartagena.** 1984. (Resolução OEA/Ser.IL/II.66). Disponível em: <www.onu-brasil.org.br/doc/Declaracao_de_cartagena.doc> Acesso em: 8 maio 2009.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados e o uso da terminologia “refugiado ambiental”.** Disponível em: <www.cedin.com.br>. Acesso em: 20 jun. 2011

PESSOA, Fernando José Breda. A transformação da soberania e o tribunal penal internacional. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos,** Curitiba: Juruá, 2007.

PEYTRIGNET Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana:** direitos humanos, direito humanitário, direito

dos refugiados. São José da Costa Rica, Brasília, DF: IIDH. Comitê Internacional da Cruz Vermelha; ACNUR, 1996. p. 10- 59.

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. O papel dos Comitês Estaduais de políticas de atenção aos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.) **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 179-200

PIOVESAN, Flávia. **Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: impacto, desafios e perspectivas**. Disponível em: <www.cedin.com.br>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 27-64

_____. Igualdade, diferença e direitos humanos: perspectivas global e regional. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; _____ (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 47-76

PIOVESAN, Flávia. Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e a reforma do poder judiciário. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flavio. **Direitos fundamentais: estudo em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 721-754.

_____. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.) **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 15-43.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005

REZEK, Verônica. **Asilo político e refúgio: breve reflexão**. Disponível em: Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>>. Acesso em: 26 maio 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano estadual de direitos humanos do estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdf/pedh_rj.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2011.

ROBINSON, Nehemiah. **Convention relating to the status of refugees: its history, contents and interpretation**. New York: Institute of Jewish Affairs, 1953.

RODRIGUES, Gilberto M. A. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília, DF: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010. p. 134-149.

RODRIGUES Karoline Parrião. **Cáritas e ação social católica: “caridade libertadora” como solidariedade**. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/12c13d8f3c48fd8f5c16Karoline%20Parri%C3%A3o%20Rodrigues.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2011.

SAMPAIO, Cyntia. Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. **Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania**, v.5, n. 5, p. 19-39. Brasília, DF: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O direito internacional dos refugiados em sua relação com os direitos humanos e em sua evolução histórica. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. São José da Costa Rica: IIDH; Brasília: ACNUR, 1996. p.102-135.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual n. 42.209 de 15 de setembro de 1997**. Programa Estadual de Direitos Humanos Propostas de Ações para o Governo e para a Sociedade. Disponível em: <www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/pndhlei42209.htm>. Acesso em: 15 dez. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. Direitos fundamentais, reforma do judiciário e tratados internacionais de direitos humanos. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Coord.). **Direitos humanos e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SCHACKNOVE, Andrew E. Who is a refugee? **Ethics**, n. 95, p. 274-284, 1985.

SHENKER, Jack. Aircraft carrier left us to die, say migrants: **exclusive** - boat trying to reach Lampedusa was left to drift in Mediterranean for 16 days, despite alarm being raised. **The Guardian**. 8 maio 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/may08/nato-ship-libyan-migrants?INTCMP=SRCH>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade imediata das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: _____; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 515-551.

STEINER, Henry J; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. **International human rights in context: law, politics, morals**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

TIBURCIO, Carmen. A condição jurídica do estrangeiro na Constituição Brasileira de 1988. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 747-769.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados: aproximações ou convergências. In: _____; PEYTRIGNET Gérard ; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. São José da Costa Rica: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Brasília, DF: ACNUR, 1996. p. 10- 59.

TOUSCOZ, Jean. **Direito Internacional**. Lisboa: Europa América, 1994.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 03/2004 do Conselho de ensino, pesquisa e extensão da Universidade Federal de Minas Gerais, de 19 de agosto de 2004**. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/boletim/bol1471/sexta.shtml>>. *Reedita com alterações a Resolução nº 03/98, de 07/05/98, referente à matrícula de alunos refugiados políticos nos Cursos de Graduação da UFMG*. Acesso em: 29 ago. 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Portaria GR Nº 941/08, de 09 de junho de 2008**. Regulamenta o ingresso de refugiados políticos nos cursos de graduação da UFSCar. Disponível em: <www.prograd/ufscar.br/normas/port941.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2011.

VARESE, Luis. **Migrações forçadas e crises humanitárias**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>>. Acesso em: 26 maio 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE A- Países da América do Sul Signatários da Convenção De 1951 e/ou Protocolo de 1967⁵⁵³

| | CONVENÇÃO DE 1951 | PROTOCOLO DE 1967 |
|-----------------|--------------------------|--------------------------|
| ARGENTINA | X | X |
| BOLÍVIA | X | X |
| BRASIL | X | X |
| CHILE | X | X |
| COLÔMBIA | X | X |
| EQUADOR | X | X |
| GUIANA | - | - |
| GUIANA FRANCESA | - | - |
| PARAGUAI | X | X |
| PERU | X | X |
| SURINAME | X | X |
| URUGUAI | X | X |
| VENEZUELA | - | X |

⁵⁵³ Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas atualizados até abril de 2010. ACNUR. **Base de dados legais**. Disponível em: www.acnur.com.br. Acesso em 04 de julho de 2011.

APÊNDICE B - Países da América do Sul com Legislação Interna sobre Refugiados⁵⁵⁴

(Continua)

| | ESTADOS MEMBROS DA CONVENÇÃO DE 1951 E/OU DO PROTOCOLO DE 1967 | LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE REFUGIADOS E MECANISMOS DE ELEGIBILIDADE |
|----|---|--|
| 1 | ARGENTINA | - Lei Nº 26.165 de 2006 (Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado) |
| 2. | BOLÍVIA | - Decreto Supremo Nº 19.640 de 1983 (definição de refugiado) - Decreto Supremo Nº 28.329 de 2005 (regulamentação e procedimento). |
| 3. | BRASIL | - Lei Nº 9.474 de 1997 (define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e cria o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE). |
| 4. | CHILE | - Lei Nº 20.430 de 8 de abril de 2010 (estabelece disposições sobre proteção dos refugiados e cria a Comissão de Reconhecimento da Condição de Refugiado). |
| 5. | COLOMBIA | - Decreto Nº 4503 de 19 de novembro de 2009 (modifica o procedimento para o reconhecimento da condição de refugiado, dita as normas sobre a Comissão Assessora para a Determinação da Condição de Refugiado e adota outras disposições). |

⁵⁵⁴ Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas atualizados até abril de 2010. ACNUR. **Base de dados legais**. Disponível em: www.acnur.com.br. Acesso em 04 de julho de 2011.

APÊNDICE B - Países da América do Sul com Legislação Interna sobre Refugiados

(Continuação)

| | | |
|-----|-----------|---|
| 6. | EQUADOR | - Decreto N° 3.301 de 1992 (regulamento para a aplicação no Equador das normas da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967). |
| 7. | PARAGUAI | - Lei N° 1.938 de 2002 (Lei geral sobre refugiados). |
| 8. | PERU | -Lei N° 27.891 de 2002 (Lei do Refugiado) - Decreto N° 119 de 2003 (Regulamento da Lei do Refugiado) |
| 9. | URUGUAI | - Lei N° 18.076 de 2006 (Estatuto do Refugiado). |
| 10. | VENEZUELA | -Lei Orgânica sobre refugiados ou refugiadas, asilados ou asiladas (Publicada no Diário Oficial N° 37296 de 03 de Outubro de 2001). - Decreto N° 2.491 de 2003 (Regulamento da Lei Orgânica sobre refugiados ou refugiadas, asilados ou asiladas). |

APÊNDICE C - Países da América do Sul que Incorporaram em sua Legislação Interna a Definição Ampliada de Refugiado da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados⁵⁵⁵

(Por ordem cronológica)

| | | |
|-----------|---------------------------|------------------------|
| BOLÍVIA | Decreto Supremo Nº 19.640 | 4 de julho de 1983 |
| EQUADOR | Decreto Nº 3.301 | 6 de maio de 1992 |
| BRASIL | Lei Nº 9.474 | 22 de julho de 1997 |
| PARAGUAI | Lei Nº 1.938. | 9 de julho de 2002 |
| PERU | Lei Nº 27.891. | 20 de dezembro de 2002 |
| ARGENTINA | Lei Nº 26.165. | 8 de novembro de 2006 |
| URUGUAI | Lei Nº 18.076 | 14 de novembro de 2006 |
| COLÔMBIA | Decreto Nº 4.503 | 19 de novembro de 2009 |
| CHILE | Lei Nº 20.430. | 8 de abril de 2010 |

⁵⁵⁵ Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas atualizados até abril de 2010. ACNUR. **Base de dados legais**. Disponível em: www.acnur.com.br. Acesso em 04 de julho de 2011.

APÊNDICE D - Número Total de Refugiados no Brasil por Elegibilidade⁵⁵⁶

(Continua)

| NACIONALIDADE | PESSOAS |
|----------------------|----------------|
| Afeganistão | 22 |
| África do Sul | 3 |
| Angola | 1686 |
| Apátrida | 5 |
| Argélia | 7 |
| Argentina | 11 |
| Armênia | 3 |
| Bolívia | 119 |
| Bósnia Herzegovina | 4 |
| Burkina Fasso | 1 |
| Burundi | 33 |
| Butão | 7 |
| Cabo Verde | 1 |
| Camarões | 6 |
| Chade | 2 |
| Chile | 21 |
| Colômbia | 628 |
| Costa do Marfim | 16 |
| Costa Rica | 1 |
| Croácia | 5 |
| Cuba | 133 |
| Egito | 4 |
| El Salvador | 4 |
| Equador | 26 |
| Eritréia | 20 |
| Eslovênia | 1 |
| Etiópia | 20 |
| EUA | 1 |
| Gâmbia | 2 |
| Gana | 6 |
| Guatemala | 2 |
| Guiné-Bissau | 10 |
| Guiné-Conacri | 4 |
| Haiti | 3 |
| Hungria | 1 |
| Irã | 31 |
| Iraque | 203 |
| Iugoslávia | 6 |

⁵⁵⁶ Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e do Comitê Nacional para os Refugiados atualizados até 26/04/2011. Brasília/Distrito Federal.

Importante destacar que esses dados não correspondem necessariamente à divisão geopolítica atual do mundo, uma vez que existem refugiados provenientes de Estados que já não existem (como, por exemplo a Iugoslávia) ou de Estados separados de fato mas não oficialmente (como o Congo-Brazaville).

APÊNDICE D - Número Total de Refugiados no Brasil por Elegibilidade

(Continuação)

| | |
|---------------------------------------|-------|
| Jordânia | 1 |
| Kosovo | 3 |
| Kuwait | 1 |
| Líbano | 29 |
| Libéria | 258 |
| Líbia | 2 |
| Macedônia | 6 |
| Mali | 3 |
| Marrocos | 4 |
| Mauritânia | 2 |
| Moçambique | 1 |
| Nicaragua | 1 |
| Nepal | 2 |
| Nigéria | 29 |
| Palestina | 117 |
| Paquistão | 17 |
| Paraguai | 7 |
| Peru | 45 |
| Polônia | 2 |
| República Centro Africana | 3 |
| República da Geórgia | 3 |
| República Democrática do Congo | 453 |
| República Dominicana | 2 |
| República do Congo Brazzaville | 8 |
| Romênia | 1 |
| Ruanda | 18 |
| Rússia | 9 |
| Serra Leoa | 136 |
| Sérvia e Montenegro | 68 |
| Síria | 5 |
| Somália | 37 |
| Sri Lanka | 5 |
| Sudão | 39 |
| Tanzânia | 5 |
| Ucrânia | 1 |
| Uganda | 1 |
| Uruguai | 1 |
| Vietnã | 4 |
| Zimbábue | 4 |
| TOTAL | 3.971 |

Obs.: O número atual de refugiados no Brasil por elegibilidade engloba os refugiados que se naturalizaram e/ou faleceram e, ainda, os reassentados que permanecem no País.

ANEXOS

ANEXO A - Perguntas Elaboradas Para a Realização da Entrevista Junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS

INSTITUIÇÃO:

DATA:

FUNCIONÁRIO:

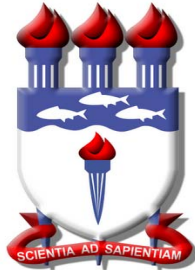
DADOS GERAIS:

1. Qual o número de refugiados no Brasil?
2. Qual a nacionalidade desses refugiados?
3. Qual o número de reassentados no Brasil?
4. Qual o número de repatriações?

DADOS ESPECÍFICOS:

5. Quais são os critérios utilizados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) para conceder o refúgio?
6. Quais as principais causas para o indeferimento do pedido de refúgio?
7. Nos últimos cinco anos, quantas solicitações foram feitas ao governo brasileiro?
8. Quantas solicitações foram deferidas pelo CONARE?
9. Quantos recursos ao Ministro da Justiça foram interpostos nesse período?
10. Quantos recursos foram providos?
11. Como o CONARE vem decidindo as solicitações de refúgio dos chamados “refugiados ambientais” e “refugiados econômicos”?
12. Solicitar documentos, estatísticas e outros dados que possam contribuir para a análise da atuação do CONARE.

ANEXO B - Perguntas Elaboradas para a Realização da Entrevista Junto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS**

INSTITUIÇÃO:

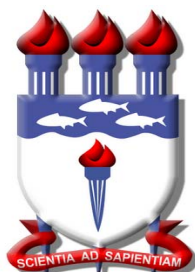
DATA:

FUNCIONÁRIO:

DADOS GERAIS:

1. Após a concessão do refúgio para onde os refugiados são encaminhados?
2. Os direitos previstos na lei nacional - CPF, Registro Nacional de Estrangeiro, carteira de trabalho, passaporte – são garantidos?
3. Qual o procedimento adotado nos casos concretos para garantir a reunião da família do refugiado no território brasileiro.
4. Quais são as políticas públicas adotadas para garantir a integração dos refugiados no Brasil?
5. Qual o Estado brasileiro que mais acolhe refugiados?
6. Existem solicitações de refugiados que estão no território brasileiro para serem reassentados em outro país de acolhida? Por qual motivo?
7. O governo facilita e apóia os refugiados que decidem retornar para os seus países? Quais medidas são adotadas?

ANEXO C - Perguntas Elaboradas para a Realização das Entrevistas Junto às Cáritas Arquidiocesanas do Rio De Janeiro e de São Paulo



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS**

INSTITUIÇÃO:

DATA:

FUNCIONÁRIO:

DADOS GERAIS:

1. Qual o procedimento adotado pela Cáritas para auxiliar as pessoas que chegam ao território brasileiro e demonstram interesse em solicitar refúgio?
2. Os direitos previstos na lei nacional - CPF, Registro Nacional de Estrangeiro, carteira de trabalho, passaporte – são garantidos?
3. A Cáritas auxilia os refugiados no procedimento de solicitação de reunião familiar no território brasileiro? Qual o procedimento adotado?
4. Quais são as políticas públicas adotadas para garantir a integração dos refugiados no território brasileiro?
5. Quais são as principais dificuldades encontradas pelos refugiados para se integrarem no território brasileiro?
6. A Cáritas auxilia os refugiados que decidem retornar para os seus países de origem? Quais medidas são adotadas?