

# Refúgio, Migrações e Cidadania



**Caderno de Debates 4**  
**Novembro de 2009**

Eva Demant  
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto  
Maria Lúcia Pinto Leal  
Paulo Sérgio de Almeida  
Renato Zerbini Ribeiro Leão



# Refúgio, Migrações e Cidadania



Família de  
refugiados  
de origem  
africana no Rio  
de Janeiro

**Caderno de Debates 4**  
**Novembro de 2009**

Eva Demant  
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto  
Maria Lúcia Pinto Leal  
Paulo Sérgio de Almeida  
Renato Zerbini Ribeiro Leão



**UNHCR  
ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados

**Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**

**Websites**

[www.acnur.org.br](http://www.acnur.org.br)

[www.acnur.org](http://www.acnur.org)

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

**E-mail:** [brabr@unhcr.org](mailto:brabr@unhcr.org)

Telefone: (61) 3044-5744– Fax: (61) 3044-5705



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**

**Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH**

**Website:**

[www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)

**e-mail:** [imdh@migrante.org.br](mailto:imdh@migrante.org.br)

[imdh.diretoria@migrante.org.br](mailto:imdh.diretoria@migrante.org.br)

Telefone: (61) 3340-2689 – Fax: (61) 3447-8043

**Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.4, n. 4 (2009).  
Brasília : Instituto Migrações e Direitos Humanos.**

**v.1, n. 1 (2006)**

**Anual**

**ISSN: 1984.2104**

**1. Direitos Humanos - Periódicos 2. Migrações - Periódicos**

**CDU 341.231.14 (05)**

**Editor Responsável**

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

**Conselho Editorial**

Eva Demant

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Márcia Anita Sprandel

Roberto Marinucci

Rosita Milesi

**Coordenação Editorial**

Janaína Mendes (IMDH)

Luiz Fernando Godinho (ACNUR)

Newton Rodrigues Freire Júnior (IMDH)

Marcio Arbach (IMDH)

**Coordenação de produção**

Liberdade de Expressão – Agência e Assessoria de Comunicação

**Projeto gráfico**

Erika Yoda

**Diagramação**

Luana Melo e Rodrigo Paglieri

**Tiragem**

2 mil exemplares

**Impressão**

Ipiranga

---

As informações expressas nos artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do ACNUR, do IMDH, ou do Conselho Editorial do Caderno. Esse Caderno aceita contribuições de autores interessados em publicar seus trabalhos. Todos os artigos não encomendados serão encaminhados ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão final sobre sua publicação. Venda proibida.



# Índice

- 7 **Apresentação:**  
**Uma apresentação aos 12 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)**  
*Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto*  
*Renato Zerbini Ribeiro Leão*
- 15 **Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado**  
*Paulo Sérgio de Almeida*
- 27 **Avanços e Desafios da Proteção Internacional no Brasil**  
*Eva Demant*
- 39 **O conceito de refugiado, no Brasil, desde sua perspectiva normativa: os dez anos da Lei nº 9.474/97 e a importância de seu artigo 1º**  
*Renato Zerbini Ribeiro Leão*
- 73 **Diálogos sobre Tráfico de Mulheres Brasileiras no Contexto da Exploração Sexual: cenários luso-brasileiros**  
*Maria Lúcia Pinto Leal*





Casal de refugiados palestinos reassentados no Brasil ora na mesquita de Mogi das Cruzes (SP)

## Uma apresentação aos 12 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)\*

*Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto<sup>1</sup>  
Renato Zerbini Ribeiro Leão<sup>2</sup>*

É com muita honra e alegria que apresentamos o **Caderno de Debates 4 – Refúgio, Migrações e Cidadania** – patrocinado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). A satisfação é ainda maior pelo fato de este número ser dedicado aos 10 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

O CONARE foi criado pela Lei nº 9.474/97, que define mecanismos para a implantação do Estatuto de Refugiados da ONU, de 1951, e determina outras

---

\* Este artigo é uma adaptação do texto previamente elaborado para a revista *Forced Migration Review*.

1. Secretário executivo do Ministério de Estado da Justiça do Brasil. Presidente do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

2. Coordenador-Geral do CONARE. Doutor em Direito Internacional e Relações Internacionais.

providências, entre elas, à luz de seu artigo décimo primeiro, o estabelecimento do CONARE. Nesses 10 anos de funcionamento, no marco das 55 reuniões plenárias e 11 extraordinárias, o CONARE outorgou o *status* de refugiado, até setembro de 2009, a 4.183 pessoas, sendo 3.786 por vias tradicionais de elegibilidade e 397 por meio do Programa de Reassentamento Solidário.<sup>3</sup>

O Brasil é um país solidário com o refúgio, por isso, empenhou-se na comemoração do 20º aniversário da *Declaração de Cartagena sobre os Refugiados*. Esse momento representou um dos mais significativos esforços no campo do Direito Internacional e da proteção internacional do ser humano, no início do século XXI.

Esse processo marca um reconhecimento expresso da relação direta entre os movimentos e os problemas dos refugiados ante a normativa dos direitos humanos, o qual amplia o enfoque, de modo a abarcar tanto a etapa intermediária de proteção (refúgio) quanto as etapas “prévia”, de prevenção, e “posterior”, de soluções duráveis (repatriação voluntária, integração local e reassentamento). É, portanto, evolução gradual da aplicação de critério subjetivo de qualificação dos indivíduos, segundo as razões que os levaram a abandonar os seus lares, a critério objetivo centrado especialmente nas necessidades de proteção.<sup>4</sup> Todo esse processo configura mais um elemento irrefutável de comprovação da convergência entre os três ramos da proteção internacional do ser humano: direito humanitário, direitos humanos e direito dos refugiados. É animador saber que o Brasil sempre esteve acompanhando de perto todo esse processo.

A *Declaração de Cartagena sobre os Refugiados* (1984) conceituou a matéria no âmbito dos direitos humanos e lançou, como elemento que compõe a definição ampliada de refugiado, a “violação maciça” dos direitos humanos, isto é, a *grave e generalizada violação dos direitos humanos*. Assim o confirma, também, o conteúdo da presente publicação. Os documentos oriundos da Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA), intitulados *Princípios e critérios para a proteção e assistência aos refugiados, repatriados e deslocados centro-americanos em América Latina* (1989) e *Princípios e critérios* (1994), reconheceram expressamente a existência de estreita e múltipla relação

---

3. Dados da Coordenação-Geral do CONARE.

4. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 284.

entre a observação das normas relativas aos direitos humanos, os movimentos de refugiados e os problemas de proteção, favorecendo e impulsionando, por meio da sustentação de seu enfoque integral, a convergência entre as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. A *Declaração de San José sobre os refugiados e pessoas deslocadas* (1994), ao inovar em matéria de proteção particular dos deslocados internos, afirmando ser a violação dos direitos humanos a principal causa de seu deslocamento, reconheceu expressamente a convergência entre os sistemas de proteção internacional da pessoa humana, enfatizando os seus caracteres complementares.<sup>5</sup> Destacou, também, que a proteção dos direitos humanos e o fortalecimento do sistema democrático constituem as melhores medidas para a busca de soluções duráveis, para a prevenção dos conflitos, para os êxodos dos refugiados e para as graves crises humanitárias. Finalmente, como destaque especial para o fato de que durante todo o processo preparatório de consultas para a Conferência do México (2004), ou seja, San José de Costa Rica (12-13 de agosto de 2004), Brasília (26-27 de agosto de 2004) e Cartagena das Índias (16-17 de setembro de 2004), foram expressamente reconhecidos três pontos de importância capital para a proteção do ser humano em sua visão mais ampla: 1) a convergência entre as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana (direito humanitário, direitos humanos e direito dos refugiados); 2) o rol central e a alta relevância dos princípios gerais de direito e 3) o caráter de *jus cogens* do princípio básico do *non-refoulement* ou da não devolução como um verdadeiro pilar de todo o Direito Internacional dos Refugiados.<sup>6</sup> Portanto, plasma-se no seio do ACNUR a visão convergente e integral da proteção internacional da pessoa humana.

No que diz respeito ao Estado brasileiro, a disposição para a temática do refúgio, assim como a destacada trajetória na institucionalização dos princípios internacionais da proteção do refúgio, consubstanciada pela promulgação da Lei nº 9.474/97 e pelo labor do CONARE, fizeram que o Brasil figurasse como palco desse fundamental e histórico processo, mencionado nos dois últimos períodos do parágrafo anterior, ao organizar, em agosto de 2004, a

---

5. Com referência específica ao Brasil, poderíamos invocar os sistemas de proteção internacional de direitos humanos de impacto direto no Estado brasileiro, o sistema interamericano de direitos humanos, de âmbito da OEA, e o sistema das Nações Unidas, de âmbito da ONU, sempre atuando, é claro, em estrita colaboração com o próprio sistema brasileiro de proteção de direitos humanos.

6. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Op. cit.*, pp. 284-352.

reunião preparatória do Cone Sul<sup>7</sup>, com vistas à reunião final de novembro, no México<sup>8</sup>, da qual resultou o documento continental *Plano de Ação: Cartagena 20 anos depois* ou *Plano de Ação do México*.<sup>9</sup> Esse documento propõe ações para o fortalecimento da proteção internacional dos refugiados na América Latina. Assim, como anfitrião daquela reunião preparatória, o Brasil certamente contribuiu para o resgate histórico e a consolidação dos princípios e das normas da Proteção Internacional da Pessoa Humana.

A *Declaração de Cartagena* é importante porque lança elementos capazes de reconhecer a complementaridade – em termos normativos, interpretativos e operativos – existente entre os três ramos da proteção internacional da pessoa humana, à luz de visão integral e convergente do direito humanitário, dos direitos humanos e do direito dos refugiados. Nisso configura-se o *Espírito de Cartagena*.

O Estado brasileiro captou o *Espírito de Cartagena*. Esse exercício não foi fácil, porque, além de incorporar os conceitos tanto da Convenção de 1951 quanto do Protocolo de 1967, a Lei nº 9.474/97 agrega, como definição de refugiado e refugiada, toda aquela pessoa que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.<sup>10</sup> O conceito de *grave e generalizada violação de direitos humanos* nasceu a partir de realidade específica do continente africano e foi incorporado na normativa da América Latina a partir da *Declaração de Cartagena* de 1984. Trata-se de documento fruto da Reunião de Representantes Governamentais e de especialistas de 10 países latino-americanos, que consideraram, na ocasião, em Cartagena das Índias, Colômbia, a situação dos refugiados e das refugiadas da América Central.<sup>11</sup>

No Brasil, em realidade, o “espírito de Cartagena” vem sendo incorporado ao ordenamento jurídico desde a Promulgação da Constituição de 1988. No artigo primeiro, a Constituição Brasileira enumera seus fundamentos, entre os quais destaca, no inciso terceiro, “a dignidade da pessoa humana”. Quando

---

7. Realizada em Brasília, entre 26 e 27 de agosto de 2004.

8. Realizada na Cidade do México, em 16 de novembro de 2004.

9. Vide documentos resultantes dos processos da celebração dos 20 anos da Declaração de Cartagena, na página eletrônica do ACNUR: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

10. Lei nº 9.474/97, artigo 1, inciso III.

11. Sobre o tema, vide a memória do Colóquio Internacional *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José, 1994*. IMDH/ACNUR, 1995.

trata dos objetivos fundamentais do Brasil, no artigo terceiro, destaca o de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Além disso, no artigo quarto, quando a Carta Magna trata dos princípios que regem o Brasil em suas relações internacionais, afirma: “II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político”.

Ressalta-se, ainda, a importância dos incisos elencados no artigo quinto: “*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*”. Ainda nesse artigo, sublinha-se a magnitude do inciso 77, parágrafo segundo, que afirma: “*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*”. O Brasil, desde a década de 90, ratifica a maioria dos tratados internacionais de direitos humanos, de maneira que esses passam a fazer parte de nosso âmbito constitucional, de acordo com a compreensão do artigo antes mencionado. Participa, de maneira incondicional, do regime de direitos humanos, tanto da Organização das Nações Unidas quanto da Organização dos Estados Americanos, devendo, pois, observar seus princípios e normas. A afirmação da dignidade humana é realidade constitucional no Brasil.

Assim, em 1997, não houve nenhum empecilho – como também agora não existe – para que o Brasil incorporasse os princípios de Cartagena em seu ordenamento jurídico pátrio. A Lei nº 9.474/97 concede ao Brasil mais elementos para afirmar que esse é um país com caráter acentuadamente humanitário.

A preocupação com a plena vigência das normas de proteção internacional da pessoa humana e as ações de fato para a consubstanciação dessa política de Estado são preocupações genuínas da sociedade brasileira, seja do governo, seja da sociedade civil, seja de ambos em conjunto: o País dá insistentes demonstrações de afirmação dos pilares humanitários em território pátrio. Prova disso é o programa de reassentamento solidário levado adiante pelo Estado brasileiro em estreita colaboração com a sociedade civil e o ACNUR.

O reassentamento é uma das soluções duráveis para refugiados.<sup>12</sup> Adota-se

---

12. As soluções duráveis para os refugiados e as refugiadas consideradas pelo ACNUR são a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento.

a partir do momento em que, no país onde se concedeu o refúgio pela primeira vez, não mais se verificam as condições necessárias para proteção e/ou integração dos refugiados ali residentes, configurando-se, dessa maneira, situação na qual é imperativo encontrar outro país de acolhida para garantir a proteção de que necessitam as pessoas em tais circunstâncias. Efetivada, pois, a transferência dos refugiados para um terceiro país, configura-se o reassentamento como solução duradoura.

O *Acordo macro entre o Brasil e o ACNUR para o reassentamento de refugiados* em território brasileiro foi assinado em 1999. Entretanto, foi em 2002 que o Brasil recebeu o primeiro grupo de refugiadas e de refugiados reassentados, o qual se compunha de 23 afegãs e afegãos, que foram para o estado do Rio Grande do Sul. Ao realizar-se autoavaliação, conclui-se que a peculiaridade da situação (sobretudo a reduzida experiência brasileira na matéria, as características culturais afegãs em relação à cultura brasileira e a própria inexperiência do ACNUR ante as características sociais, políticas, econômicas e culturais do Brasil) fez que, daquelas 23 pessoas, apenas 9 permanecessem em território pátrio.

Nota-se, porém, que, com o gradativo aperfeiçoamento do programa de formação de técnicos especializados na temática, na troca de experiências internacionais na matéria e no próprio interesse do Estado brasileiro em apoiar essa iniciativa humanitária, o Brasil se destaca como uma das principais nações abertas ao acolhimento de refugiadas e refugiados, entre os países emergentes em reassentamento. A prática do CONARE indica como uma das medidas mais eficazes para a afirmação dessa prática a realização, no primeiro país de refúgio, de entrevistas por agentes do Comitê com as pessoas candidatas ao reassentamento no Brasil. A eficácia dessa medida, em relação à real expectativa da integração local – já que no ato das entrevistas os agentes brasileiros procuram apresentar a realidade econômica, social e cultural do país da maneira mais explícita possível – evita, desde logo, qualquer frustração futura com relação à integração dos prováveis refugiadas e refugiados reassentados.

Merece especial destaque, no Programa de Reassentamento Brasileiro, o procedimento para os casos urgentes, conhecido como *fast track*. Nesse procedimento, os membros do CONARE, após receber da Coordenação-Geral as solicitações de reassentamento com características emergenciais apresentadas pelo ACNUR, têm até 72 horas úteis para expressar seu posicionamento. Se houver unanimidade entre os membros consultados, toma-se a decisão, a qual

deverá ser ratificada pela plenária do CONARE, na reunião subsequente.

Na verdade, o Brasil, de acordo com documento de circulação interna do ACNUR datado de novembro de 2004, destaca-se como país emergente na área de reassentamento. O documento assinala, em radiografia sobre a temática do refúgio na América Latina, que na região coexistem fundamentalmente três situações concernentes ao refúgio: 1) países que continuam recebendo número reduzido de solicitantes de asilo e refugiados imersos nos fluxos migratórios regionais e hemisféricos; 2) países que albergam número significativo de solicitantes de asilo e refugiados latino-americanos; 3) países emergentes de reassentamento. O Brasil, junto com o Chile, está incluído nessa terceira categoria de países.<sup>13</sup>

Não é, pois, de estranhar que o Brasil tenha tido participação essencial no tocante ao reassentamento, quando da já mencionada comemoração do 20º aniversário da *Declaração de Cartagena*. Ali, propôs-se a ação denominada *Reassentamento Solidário para Refugiados Latino-Americanos*, a qual significa que os países da região, em cooperação com o ACNUR, compartilharão responsabilidades quando algum Estado da região receber grandes fluxos de refugiadas e refugiados originados pelos conflitos e pelas tragédias humanitárias existentes na América Latina. Todos os representantes oficiais dos países da região acolheram e aprovaram a proposta. Assim, fruto dessa iniciativa comum na região e no âmbito das dificuldades que a Colômbia enfrenta com o deslocamento forçado de seus nacionais para os países vizinhos, o Brasil viu o número de refugiados reassentados em seu território crescer de 25 pessoas, em 2003, para 208 pessoas, em 2006, alcançando total de 397, em 2009. Dessas últimas, 263 são colombianas, 104 são palestinas, 12 são equatorianas (vindas por meio do processo de reunião familiar), 9 são afegãs, 4 são iraquianas, 2 são guatemaltecas, 1 é jordaniana e 1 é congoleza.<sup>14</sup>

Assim, dentro de suas possibilidades, o Brasil contribui para afirmar na sociedade internacional espírito de fraternidade e de solidariedade humanas, com base no multilateralismo e nas premissas normativas mais contemporâneas da proteção internacional da pessoa humana. E o CONARE consubstancia esses ideais!

---

13. Documento de discussão: *A situação dos refugiados da América Latina: proteção e soluções sob o enfoque pragmático da Declaração de Cartagena sobre refugiados de 1984*. Tradução dos autores. Documento elaborado para facilitar a discussão entre os participantes das reuniões regionais preparatórias do evento comemorativo final do 20º aniversário da *Declaração de Cartagena sobre refugiados de 1984*, que se celebrou na Cidade do México, entre 15 e 16 de novembro de 2004. Poderá ser encontrado em SANTIAGO, Jaime Ruiz e TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI*, 4ª Edição, Costa Rica: ACNUR, 2006, p.334.

14. CONARE. *Relatório de atividades (1998- 2009)*. Coordenação do CONARE: Brasília, julho de 2009.





“Temos convicção de que os impactos negativos da crise financeira internacional não devem ser depositados sobre os trabalhadores, sejam ou não migrantes”

## Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado

*Paulo Sérgio de Almeida<sup>1</sup>*

É com satisfação que o Conselho Nacional de Imigração, por meio de sua Presidência, contribui com o **Caderno de Debates** dedicado aos dez anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

Os últimos anos se caracterizaram por grandes transformações que modificaram a inserção do Brasil no contexto das migrações internacionais e consolidaram seu papel na implementação do Instituto do Refúgio, fundado na solidariedade entre os povos, visando à proteção daqueles estrangeiros que, com fundado temor, necessitam de abrigo contra perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e não possa ou não queira acolher-se à proteção de seu próprio país.

---

1. Presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e membro do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Contato: paulo.almeida@mte.gov.br

## **I – Contextualização**

O Brasil tem fortes ligações com movimentos migratórios internacionais. Sua identidade nacional foi construída de forma multiétnica e multicultural, na qual os imigrantes tiveram grande influência.

Em nosso País há convicção de que a presença imigrante foi fator de impulso ao desenvolvimento econômico e social. Desde os fins do século XIX até meados do século XX, recebemos o afluxo de mais de 4 milhões de pessoas, oriundas de diversos países. Mais recentemente, os fluxos migratórios para o Brasil, oriundos dos países sul-americanos que nos fazem fronteira, tiveram forte crescimento.

Na década de 80, com as crises econômicas que se abateram sobre o Brasil, iniciou-se um movimento de emigração de brasileiros a outros países em busca de melhores oportunidades, especialmente no que se refere a trabalho e renda.

Esse fluxo inicialmente foi predominantemente para os EUA, onde se formaram numerosas comunidades brasileiras. Atualmente, estima-se a existência de aproximadamente 1,2 milhões de brasileiros e de brasileiras naquele país.

A partir dos anos 90, a emigração para os EUA intensificou-se e os fluxos migratórios diversificaram-se, voltando-se também com intensidade para o Japão e para a Europa.

Ao lado desses movimentos transcontinentais, houve grande emigração para o Paraguai, especialmente em função da expansão da fronteira agrícola brasileira e do interesse daquele país em desenvolver sua agricultura.

A diáspora brasileira está atualmente estimada entre 3 e 4 milhões de pessoas.

Nosso país vive, portanto, significativa variedade de fluxos migratórios, caracterizando-nos como um país de origem, trânsito e destino desse complexo fenômeno da atualidade. Essa nova realidade traz importantes desafios ao governo e à sociedade brasileiros, sendo fundamental a criação de mecanismos e instituições que possam estabelecer políticas e medidas tendentes a levar mais proteção e bem-estar aos migrantes, incluídas aqui tanto a imigração quanto a emigração.

## **II – O Conselho Nacional de Imigração (CNIg)**

O CNIg foi criado pela Lei nº 6.815/1980 (Estatuto dos Estrangeiros) e desenvolveu-se ao longo do tempo, até adquirir a conformação atual. É um colegiado quadripartite integrado por governo (nove ministérios<sup>2</sup>),

---

2. Ministério do Trabalho e Emprego (que o preside), Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Ciência e tecnologia, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Turismo.

centrais sindicais<sup>3</sup>, confederações empresariais<sup>4</sup> e sociedade civil<sup>5</sup>, tendo entre suas competências a formulação da Política Brasileira da Imigração, o estabelecimento de normas migratórias complementares à lei e a solução de situações especiais e casos omissos.

Embora seja conselho que já conta com mais de 20 anos, o CNIg desde sua criação, até o atual formato – de conselho deliberativo com participação da sociedade civil na formulação de políticas migratórias – é, talvez, um dos poucos exemplos no mundo.

Essa “arquitetura” garante políticas equilibradas e sustentáveis, que conjugam os diversos interesses que emanam de sua composição, por meio do debate democrático. Permite tratar o tema das migrações de forma transversal e integral, possibilitando a articulação de políticas que tomam em conta as diversas dimensões do fenômeno migratório.

A composição ampla do CNIg permite debater o tema das migrações de forma aberta e transparente, por meio do diálogo social. Além disso, por estar presentes diferentes áreas de governo, assegura abordagem multidisciplinar do fenômeno migratório, que é refletida nas políticas construídas.

Assegura, ainda, a coerência da ação de governo, garantindo mesma abordagem no tratamento do tema migratório entre os diversos órgãos e ministérios envolvidos.

Nesses últimos anos, houve progressivo amadurecimento do CNIg nos debates relacionados à imigração e à emigração. O foco do CNIg, entretanto, continua sendo a dimensão sociolaboral das migrações, por entender-se que a busca de trabalho e melhores oportunidades de vida é o principal propulsor das migrações internacionais. Por esse ângulo, é importante assinalar que as pessoas que migram em busca de trabalho são sujeitos de direitos e obrigações. São seres humanos, não mercadorias ou insumos produtivos.

A evolução do contexto migratório brasileiro refletiu-se em novas demandas, que desembocaram no CNIg. Demandas vinculadas às trabalhadoras e aos trabalhadores brasileiros emigrantes ao exterior.

---

3. Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical e União Geral dos Trabalhadores.

4. Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional dos Transportes e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil.

5. Atualmente, faz parte somente a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

Embora o tema da emigração de brasileiras e brasileiros ao exterior não estivesse entre as atribuições do CNIg, na prática, as demandas que chegavam necessitavam ser respondidas. O CNIg iniciou, então, processo de revisão de suas atribuições – o qual, ainda hoje, está em marcha –, com vistas a englobar entre suas competências a formulação de políticas destinadas à emigração de trabalhadoras e trabalhadores brasileiros ao exterior.

Desde 2005, representantes do CNIg vêm participando de encontros com as comunidades brasileiras no exterior. No ano de 2008, o CNIg realizou visitas a comunidades brasileiras nos EUA, na Espanha, no Paraguai e no Japão. Esses encontros contribuíram para que o CNIg conhecesse a realidade dos brasileiros no exterior e pudesse contribuir para a construção de políticas específicas.

Atualmente, o CNIg conta, ainda, com a participação de observadores que representam outras áreas de governo, da sociedade civil e de organismos internacionais<sup>6</sup>.

### **III – Políticas Brasileiras Relacionadas à Emigração de Trabalhadores e Trabalhadoras ao Exterior**

O Brasil não tem política governamental de incentivo à emigração de seus nacionais ao exterior. Também não tem política de retenção de seus nacionais, no sentido de criar dificuldades para a saída de seu território.

O ato migratório é considerado decisão de cunho pessoal, cabendo ao Estado o papel de garantir proteção e informação adequada aos migrantes, de forma que saibam dos procedimentos e compreendam as consequências da decisão de viver e trabalhar em outro país, os riscos envolvidos, especialmente relacionados à migração irregular e ao tráfico de pessoas; de seus direitos e deveres como cidadãos brasileiros no exterior e dos serviços prestados pelo Estado em apoio aos cidadãos brasileiros no exterior.

Por suas próprias características, o fenômeno das migrações internacionais tem impactos substanciais nos diferentes países envolvidos. A partir dessa perspectiva, o diálogo entre os países de origem, o trânsito e o destino das

---

6. São observadores permanentes do CNIg: Organização Internacional do Trabalho, Organização Internacional para as Migrações, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Ministério da Previdência Social, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e Departamento de Polícia Federal.

migrações devem ser priorizados, de forma que eventuais medidas, se adotadas, estejam dentro de um princípio de corresponsabilidade entre os países.

A emigração brasileira é fenômeno relativamente recente. Somente nos últimos anos os emigrantes foram “visibilizados” em relação a diversas áreas de responsabilidade do governo, como Trabalho, Previdência Social, Educação, Saúde, Direitos Humanos, participação política, entre outras.

O exemplo de países com processos de emigração mais antigos nos faz crer que a existência de comunidades brasileiras no exterior e os processos migratórios internacionais de brasileiros são fenômenos de longa duração, que demandam a institucionalização do Estado no sentido de proporcionar apoio e políticas adequadas nas diferentes áreas de governo.

As brasileiras e os brasileiros no exterior continuam sendo cidadãos brasileiros e devem ser destinatários das políticas públicas estabelecidas por todos os órgãos de governo, cuja ação possa repercutir na vida dessas pessoas. Tais políticas, entretanto, devem considerar a situação especial desses cidadãos e sua inserção na jurisdição dos países de recepção.

É preciso que esse conjunto de políticas convirja para que tenhamos um *Estatuto da Cidadania das Brasileiras e dos Brasileiros no Exterior*, de modo a garantir o relacionamento permanente das comunidades presentes em diversos países do mundo com o Estado brasileiro, em base de exercício de direitos e obrigações.

Nesse contexto, uma das primeiras ações do CNIg foi ampliar a informação prestada aos brasileiros emigrados de forma que pudessem conhecer melhor os efeitos do ato de migrar, seus direitos e deveres como trabalhador migrante, os riscos que envolvem a migração irregular, o perigo das redes dedicadas ao tráfico de pessoas, à falsificação de documentos e às falsas promessas de emprego. Além disso, o CNIg considera de grande importância que a brasileira e o brasileiro conheçam melhor a ação dos consulados brasileiros no exterior e os serviços prestados por essas estruturas.

Em janeiro de 2008, foi lançada a cartilha *Brasileiras e brasileiros no exterior – informações úteis*. Essa publicação traz informações amplas sobre vários temas, como: trabalho, saúde, educação, direitos humanos, previdência social, migração feminina, ação consular, entre outras, e foi destinada aos brasileiros e às brasileiras em processo de migração ao exterior, àqueles que já se encontram no exterior e aos que estejam regressando ao Brasil.

Nesse mesmo ano, conforme orientação do CNIg, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores iniciaram o desenvolvimento

do projeto denominado *Casa do Trabalhador Brasileiro*.

Esse projeto prevê a criação – nos países onde haja grandes comunidades brasileiras –, em parceria com entidades ligadas a essas comunidades, de locais de consulta e apoio, do ponto de vista trabalhista, às brasileiras e aos brasileiros no exterior. As “casas” têm por objetivo:

- informar os direitos e deveres trabalhistas do brasileiro como emigrante em um determinado país;
- orientar o migrante brasileiro sobre como solucionar casos de violação de direitos laborais na institucionalidade do país de recepção;
- articular ações de qualificação e certificação profissionais, conjuntamente com as autoridades brasileiras e do país de recepção;
- em caso de retorno, prestar informação sobre o mercado de trabalho brasileiro e eventuais vagas disponíveis, de forma a melhor orientar os brasileiros e as brasileiras que decidam regressar ao Brasil.

A primeira “casa” foi inaugurada em 20 de junho de 2008, na fronteira entre Brasil e Paraguai, de forma a apoiar os aproximadamente 350 mil brasileiros que vivem naquele país.

A partir de 2009, o CNIg vem acompanhando as ações do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério das Relações Exteriores para a inauguração da Casa do Trabalhador Brasileiro no Japão. Nesse país, vivem mais de 300 mil brasileiros, e a cidade de Hamamatsu concentra a maior comunidade.

Esse novo contexto migratório impulsiona, claramente, a necessidade de transformação do CNIg em conselho mais amplo, que possa atuar também em relação à emigração de trabalhadoras e trabalhadores brasileiros ao exterior, enfim, um Conselho Nacional de Migrações.

Esse novo Conselho possibilitaria a construção de políticas equilibradas no relacionamento entre imigração e emigração, já que deve haver coerência entre o discurso destinado aos países receptores da emigração brasileira e as políticas existentes em relação aos imigrantes no Brasil.

Em 2009, o presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o novo marco normativo das migrações internacionais no Brasil, propondo a revogação do atual *Estatuto do Estrangeiro* e a criação do Conselho Nacional das Migrações, colegiado que sucederá o CNIg e terá competências em relação à imigração e à emigração de brasileiras e brasileiros, de forma a englobar a construção de políticas migratórias em abordagem integral.

## **IV – O CNIg, a Crise Financeira Internacional e o Retorno dos Emigrantes Brasileiros**

A crise financeira e econômica por que passa o mundo traz desafios importantes aos governos, aos migrantes e à sociedade em geral.

O Brasil, graças às políticas adotadas pelo governo do presidente Lula, é um dos países mais resistentes à crise e um dos primeiros a superar seus efeitos.

Somos um país em que a imigração vem crescendo nos últimos anos, especialmente a oriunda de países que nos fazem fronteira. Consideramos esse movimento inerente ao processo de integração do continente sul-americano, com o desenvolvimento do Mercosul e a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Temos convicção de que os impactos negativos da crise financeira internacional não devem ser depositados sobre os trabalhadores, sejam ou não migrantes. Ao contrário, as medidas de apoio ao emprego devem constituir o centro da ação “anticrise” dos países.

Por isso, vemos com grande preocupação as medidas que vêm sendo adotadas em muitos países, colocando os imigrantes como “bodes expiatórios”, como os culpados pelo fracasso econômico e pelo aumento do desemprego, em muitas sociedades de países receptores de migrantes.

Tais medidas, colocadas como plataforma de muitos partidos políticos, provocam mais discriminação e xenofobia e constituem o caldo de cultura para o acirramento dos conflitos sociais.

Precisamos de políticas inclusivas que promovam a integração multicultural dos imigrantes às sociedades receptoras de forma a aproveitar o impulso e a colaboração positiva que historicamente os imigrantes levam às sociedades que os acolhem, além de contribuir com o rejuvenescimento dessas sociedades.

Foi nessa lógica que o CNIg apoiou vivamente a iniciativa do Ministério da Justiça em conceder anistia aos imigrantes indocumentados no Brasil, recentemente promulgada pelo presidente Lula.

A crise econômica tem produzido impactos nos fluxos migratórios. No caso do Brasil, embora não haja dados precisos, estima-se que tenha ocorrido redução no movimento emigratório e aumento no número de retornos. Estima-se que, desde novembro de 2008, mais de 30 mil brasileiros tenham regressado do Japão, o que constitui cerca de 10% do total de brasileiros que vivem naquele país.

O “migrante retornado” pode ter problemas de readaptação ao Brasil. Não são raros os casos de dificuldades, e mesmo de depressão, com forte impacto na vida pessoal e familiar dos retornados. Em muitos casos, existe sentimento de não pertencimento ao contexto social brasileiro.

Outra questão presente nos retornados refere-se aos problemas de saúde, adquiridos em decorrência do trabalho no exterior. Muitas vezes, os trabalhos realizados pelos migrantes são insalubres, perigosos, penosos e excessivos. O próprio migrante, visando a acumular recursos em determinado prazo, para poder voltar a seu país de origem, acaba por ceder ao trabalho em excesso, especialmente quando o salário é pago na base do número de horas trabalhadas. Assim, não é raro que brasileiros retornem do exterior com perda de capacidade laboral ou mesmo incapacitados. Muitas vezes, esses migrantes não estão inseridos nos sistemas de seguridade social dos países de recepção e acabam por retornar ao Brasil em busca de tratamento.

O tema previdenciário também é de suma importância, já que se constitui um fator que pode excluir o migrante do sistema de proteção social dos países de origem e de destino, já que o tempo de trabalho exercido em ambos os países não se comunica, impedindo o migrante de aposentar-se utilizando o tempo de contribuição efetuado em ambos os países.

Outra importante questão é o tema da formação profissional. Em muitas situações, o migrante trabalha grande número de horas por dia, impossibilitando o acesso à formação profissional no país de recepção. Ao retornar ao Brasil, ocorre que, muitas vezes, o migrante não acompanhou o desenvolvimento de sua profissão, ficando em desvantagem no acesso ao mercado de trabalho em relação àqueles que permaneceram no Brasil e puderam se qualificar.

O mesmo raciocínio é válido para a aprendizagem de idioma. O excesso de trabalho, muitas vezes, dificulta que o migrante se dedique ao aprendizado do idioma local, o que o impede de ascender profissionalmente, de ser mais bem remunerado ou mesmo de aprofundar-se no conhecimento da atividade que desempenha no país de recepção. Além disso, o domínio de um idioma pode constituir vantagem competitiva em caso de retorno ao Brasil.

O conhecimento desenvolvido no CNIg em relação aos trabalhadores brasileiros no exterior possibilitou, com a chegada da crise, a criação do Grupo de Acompanhamento do Cenário Internacional e Necessidade de

Novas Políticas, em fevereiro de 2009. Após extenso debate, o Plenário do CNIg aprovou conjunto de medidas propostas pelo grupo, buscando proporcionar mais apoio aos emigrantes brasileiros, e recomendou ao ministro do Trabalho e Emprego sua adoção. Em abril deste ano, o ministro Carlos Lupi aprovou as medidas recomendadas e determinou sua implementação.

Tais medidas foram destinadas de forma ampla a toda a emigração brasileira, mas tiveram como foco a grave situação dos brasileiros e das brasileiras no Japão, e preveem:

- criação de mecanismo de consultas bilaterais entre Brasil e Japão na área do trabalho;
- regulamentação do funcionamento das agências privadas de recrutamento e envio de trabalhadores brasileiros ao exterior, de forma a tornar esse processo mais seguro e protegido;
- criação de cursos de qualificação profissional voltados aos brasileiros que estejam retornando ao Brasil, de forma a facilitar o seu reingresso no mercado de trabalho brasileiro;
- criação de estruturas de apoio no âmbito dos órgãos regionais do Ministério do Trabalho e Emprego, no Brasil, destinadas aos trabalhadores brasileiros que regressaram ao País;
- possibilidade de saque das contas inativas do FGTS por quem se encontra no exterior e possui tal direito no Brasil;
- abertura de mais canais de comunicação entre o Ministério do Trabalho e Emprego e os brasileiros no exterior.

## **V – Políticas em Relação à Imigração**

Nos últimos anos, o CNIg avançou na perspectiva de tornar mais acolhedora a legislação brasileira, especialmente em relação aos imigrantes oriundos dos países da América do Sul, que integram um dos principais fluxos migratórios ao Brasil, e em relação aos quais temos compromissos de integração. Assim, por exemplo, desde 2008, as regras de emissão de visto para trabalho a nacionais de países sul-americanos foram minimizadas, favorecendo o trabalho desses cidadãos no Brasil.

Essa medida, somada à implementação do processo de Livre Circulação de Trabalhadores e Trabalhadoras no âmbito do Mercosul e a recente anistia à imigrantes indocumentados, permitirá reduzir a irregularidade migratória

no Brasil e conseqüentemente a vulnerabilidade dos imigrantes, contribuindo para prevenir a exploração no trabalho e o tráfico de pessoas.

O CNIg tem apoiado políticas de regularização migratória dos imigrantes indocumentados. Foi o CNIg, por exemplo, que recomendou a assinatura com a Bolívia do Acordo de Regularização Migratória, em 2005, que resultou em mais de 20 mil imigrantes regularizados.

No campo dos direitos, o CNIg recomendou ao Ministério das Relações Exteriores a assinatura da *Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias* e a ratificação da *Convenção 143* da Organização Internacional do Trabalho, que trata de trabalhadores migrantes.

## VI – O CNIg e o Refúgio

CNIg e CONARE são instituições com atuações diversas e atribuições voltadas a situações muito específicas, embora ambos atuem em situações relacionadas ao movimento internacional de pessoas.

O CNIg trata de imigrantes, mas tem competência para analisar situações especiais, casos que, muitas vezes, envolvem questões humanitárias. O CONARE trata da concessão de refúgio, conforme estabelece a Lei nº 9.474/1997, que define mecanismos para a implementação da *Convenção de 1951*, relativa ao *Estatuto dos Refugiados*.

Trata-se de entidades distintas, do ponto de vista legal, mas que, na dimensão humanitária e social, defrontam-se, muitas vezes, com situações que exigem a busca de soluções conjuntas ou complementares, ocasião em que ambos os colegiados atuam de forma a velar pela proteção da pessoa humana e a defesa de seus direitos.

É o previsto, por exemplo, por meio da Resolução Recomendada nº 8, de 19 de dezembro de 2006, emanada do CNIg, que dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), mas que, a critério deste, encontrem maior adequação ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) como situações especiais.

A Resolução nº 8/2006 partiu de entendimento entre CNIg e CONARE de forma a não deixar desamparado o estrangeiro que, não reunindo todos os elementos que poderiam caracterizar a condição de refugiado, mas, ao mesmo tempo, tratando-se de questão humanitária, necessite aqui permanecer, com

o devido amparo legal. Nessa circunstância, com base na citada resolução, o CONARE pode encaminhar solicitação ao CNIg, no sentido de que este analise o caso com vistas à solução migratória adequada para que tal pessoa possa residir regularmente no Brasil.

Esse é um exemplo de como diferentes órgãos do Estado podem se articular em busca de soluções e alternativas de proteção a quem dela necessita.





©ACNUR / L.F.Godinho (2009)

Refugiadas congolezas no Rio de Janeiro, durante curso de artesanato

## Avanços e Desafios da Proteção Internacional no Brasil

*Eva Demant<sup>1</sup>*

O século XX nos deixou uma herança trágica: um avançado progresso científico e tecnológico convivendo com enormes desigualdades sociais, destruição e crueldade. Se por um lado adquirimos cada vez mais conhecimento para entender o mundo em que vivemos, por outro testemunhamos o desrespeito aos direitos humanos, neste planeta globalizado e multifacetado.

Os deslocamentos forçados por conflitos e perseguições, assim como a necessidade de buscar refúgio em outro país, são eventos que refletem perfeitamente essa cruel dicotomia com a qual todos nós convivemos. Por sorte, muitas pessoas compartilham a busca de solução que fortaleça a relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos.

Nesse contexto, a proteção internacional é um dos mais sérios compromissos assumidos por Estados soberanos na busca por garantir e operacionalizar direitos humanos e liberdades fundamentais.

---

1. Representante interina do ACNUR no Brasil.

O tema dos refugiados está presente na agenda internacional há muitas décadas, sendo a Liga das Nações (criada em 1919 e que antecedeu a própria Organização das Nações Unidas) um marco de referência para a conscientização da comunidade internacional sobre sua responsabilidade em prover proteção e ajudar a solucionar seus problemas. As primeiras demonstrações de solidariedade internacional para com homens, mulheres e crianças que buscavam refúgio fora de seu país de origem surgiram após a I Guerra Mundial, quando a Revolução Russa e o colapso do Império Otomano geraram massivos movimentos de pessoas em busca de proteção.<sup>2</sup> O deslocamento forçado de mais de sete milhões de pessoas em plena II Guerra Mundial reforçou a importância desse fenômeno e a necessidade de uma resposta cada vez mais articulada e conjunta.<sup>3</sup>

No seu artigo 55, a *Carta das Nações Unidas* (ratificada em 1945) afirma que essa organização deve promover o respeito e a observância universais aos direitos e às liberdades fundamentais.<sup>4</sup> Em 1948, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* explicitou em seu artigo 14 que toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de buscar e receber refúgio em outro país. O mesmo documento ressalta a liberdade de movimento e a nacionalidade, entre outros direitos.

Em 1951, após três anos de discussões e negociações no âmbito da comunidade internacional, entrou em vigor a *Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados*, que definiu a condição de refugiado, estabeleceu o princípio da não devolução (ou *non-refoulement*) e determinou padrões

---

2. Em 1921, o dr. Fridjot Nansen foi eleito, pela Liga das Nações, como alto comissário para Refugiados Russos, com as principais tarefas de definir o status legal dos deslocados pela Revolução Russa, organizar sua repatriação ou seu assentamento em países dispostos a recebê-los e realizar trabalho de assistência com a ajuda das então chamadas agências filantrópicas. Seu mandato foi posteriormente estendido para outros grupos de refugiados, como armênios (1924), assírios e turcos (1928).

3. Na década de 30, durante os anos que precederam a II Guerra Mundial, ocorreram importantes desenvolvimentos no campo da proteção internacional, como por exemplo, a criação do *International Nansen Office for Refugees*, criado após a morte do dr. Fridjot Nansen, em 1931, e que funcionou até 1938; a criação do Alto Comissariado para Refugiados vindos da Alemanha, que funcionou entre 1933 e 1938; a criação do Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações, em 1938, que reuniu as funções dos dois organismos citados anteriormente e funcionou até 1946.

4. Após a ratificação da Carta das Nações Unidas, foi criada, em 1947, a Organização Internacional para Refugiados (*International Refugee Organization – IRO*), uma agência especializada da ONU para lidar com os refugiados criados pela II Guerra Mundial. Essa foi a primeira agência internacional a lidar, de maneira abrangente, com todos os aspectos do problema dos refugiados: registro, determinação do status de refugiado, repatriação, reassentamento e proteção legal e política. Suas atividades duraram até 1951 – ano em que o ACNUR entrou em funcionamento, por determinação da Resolução nº 319, da recém-criada Organização das Nações Unidas, de dezembro de 1949.

mínimos para o tratamento de refugiados, incluindo seus direitos básicos e seus deveres para com o país que os recebe. A mesma convenção, que posteriormente foi aprimorada por seu Protocolo Relacionado ao Estatuto dos Refugiados (de 1967), requeria de seus Estados signatários o compromisso de cooperar e fazer valer os princípios determinados.

De maneira sistemática e multilateral, outros importantes instrumentos legais (universais e regionais) foram sendo construídos e assinados por Estados dispostos a aceitar suas obrigações e ir mais além do que apenas declarar respeito e entendimento dos direitos humanos. Desde sempre se percebeu a necessidade de estabelecer procedimentos e mobilizar recursos para que esses direitos pudessem ser gozados plenamente, como também criar mecanismos reativos a sua possível violação.

Na América Latina, diversos países responderam positivamente a esse desafio. A região, que entre os anos 60 e 80 experimentou governos militares, regimes ditatoriais e conflitos civis, possui, hoje, legislação abrangente que promove vários procedimentos de refúgio. Diferentes países têm buscado fortalecer seu marco legal e sua capacidade de processar solicitações de refúgio, como também melhorar sua habilidade em identificar refugiados entre fluxos migratórios mistos – garantindo o acesso aos procedimentos de asilo.

Nesse cenário regional da proteção internacional, o Brasil tem desempenhado um papel estratégico e de vanguarda. Foi o primeiro país da região a aprovar uma lei nacional de refúgio (9.474/97), que neste ano completou 12 anos de vigência. Essa lei incorporou ao ordenamento jurídico nacional os princípios humanitários da *Convenção de 1951* e de outros instrumentos universais e regionais, como a *Declaração de Cartagena sobre os Refugiados* (de 1984).

A lei brasileira de refúgio é reconhecidamente avançada, por apresentar entendimento amplo do conceito de refugiado e determinar providências a ser tomadas pelo Estado brasileiro no sentido de garantir a proteção e os direitos dos refugiados, no âmbito de seus compromissos perante a comunidade internacional. Trata-se de lei na qual se convergem as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Como resultado direto dessa lei, foi criado, no ano de 1998, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva interministerial, representativo e democrático, que é presidido pelo Ministério da Justiça. Regido por princípios democráticos e humanitários, cabe ao CONARE orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, da assistência e do apoio jurídico aos refugiados. Sendo assim, é a primeira

instância para a análise dos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, podendo também decidir a cessação e a perda dessa condição.

O caráter interministerial do CONARE é salutar. Com representantes dos Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde e Educação (além do Departamento de Polícia Federal), o comitê representa um fórum adequado para se discutir e planejar a inserção de solicitantes de refúgio nas políticas públicas disponíveis aos brasileiros e às brasileiras. Adicionalmente, a participação da sociedade civil no comitê traz a esse órgão uma visão mais ampla do fenômeno do refúgio e dos deslocamentos forçados, pois são as organizações não governamentais que estão na ponta, atendendo e assistindo a população beneficiada pela Lei nº 9.474/97. O caráter tripartite do modelo brasileiro de proteção internacional se configura com a presença do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no comitê, com direito a voz, mas não a voto.

A existência e o funcionamento do CONARE no Brasil podem ser vistos como bases para a consolidação do sistema de proteção internacional no País e no subcontinente latino-americano. Por mais que a análise das solicitações inclua elementos subjetivos e objetivos, a previsibilidade dos procedimentos cria um ambiente de segurança legal que facilita a aplicação dos preceitos da proteção internacional e, em última instância, significa garantir a dignidade da vida humana. Além disso, demonstra a importância de que os Estados assumam, cada vez mais, a condução do acesso aos procedimentos de determinação de refúgio, confirmando seus compromissos assumidos como signatários da *Convenção de 1951*, seu Protocolo de 1967 e outros instrumentos regionais.

Para se ter uma dimensão de como é importante a condução dos procedimentos de refúgio por parte dos Estados, o ACNUR, em 2008, atuou diretamente em cerca de 70 países com essa atribuição, em operações complexas e difíceis. Além de prover as bases para intervenções subsequentes de proteção, buscou-se fortalecer as capacidades desses países para assegurar qualidade, integridade, eficiência e justiça nesses procedimentos.

Felizmente, o Estado brasileiro demonstra já ter incorporado essas atribuições. No País, é correto dizer que o instituto de refúgio tem se ampliado, e a proteção e integração de refugiados vêm se estruturando não apenas como mais um programa de governo. É, hoje, sem sombra de dúvidas, uma política de Estado. Trata-se de conquista importante, formando parte da construção nacional do edifício dos direitos humanos e da democracia.

O Brasil, que nas tumultuadas décadas de 1960 e 1970 foi um país de

origem de solicitantes de asilo, hoje é uma nação que abriga mais de quatro mil refugiados. São homens, mulheres e crianças vindos de 72 nacionalidades diferentes, que encontraram no País uma oportunidade de reconstruir suas vidas, longe de conflitos e perseguições. O fato de o Brasil contemporâneo ter sido forjado pelas grandes migrações da primeira metade do século XX reflete o caldo cultural existente dentro de suas fronteiras e a abertura e a solidariedade de seu povo para com “o outro”, representado pelo estrangeiro, por quem “vem de fora”.

Com seu tamanho continental, o Brasil divide suas fronteiras com outros dez países da América do Sul. Isso o coloca em contato com diferentes realidades regionais e lhe confere posição geopolítica estratégica.

A qualidade da proteção internacional brindada pelo Brasil e o impacto dos resultados obtidos no país reverberam além de seu território. Tudo isso em uma época em que persistem violações graves e massivas de direitos humanos, apesar de todos os avanços registrados nas últimas décadas. As violações tradicionais continuam acontecendo. Adicionalmente, novas formas surgiram, e hoje vemos abusos cometidos por agentes públicos, grupos financeiros e econômicos e atores clandestinos. O recrudescimento do fundamentalismo e das ideologias, a corrupção, a impunidade e o crime organizado são ingredientes novos para essa complexa receita. Esses novos abusos não geram, necessariamente, as causas definidoras do refúgio, mas contribuem para desestabilizar cenário já instável.

Mais complicado ainda quando o cenário é a América Latina, onde as diferentes realidades tornam difícil a tarefa de assinalar tendências e marcar desafios.

Em linhas gerais, existem diferenças fundamentais entre a realidade atual da região e a dos anos 60 e 70, quando se sentia a mão forte de regimes militares e ditatoriais. Na América do Sul, execuções sumárias, desaparecimentos, tortura como método habitual das autoridades estatais, ameaça constante sobre a vida, a liberdade e a integridade dos cidadãos; ausência de participação política e de liberdade de imprensa; império da temível doutrina de segurança nacional: todos esses fatores tiveram como consequência trágica milhares de refugiados que tiveram de buscar proteção em outros países do continente americano ou de outras regiões do mundo. Tais refugiados poderiam se caracterizar, em geral, por possuir educação média ou superior, por ser de origem urbana ou por deter suficientes meios econômicos de subsistência.

Nos anos 80, a América Central foi atingida por tormenta de conflitos civis que geraram fluxos massivos de refugiados, geralmente de origem rural, com escassos recursos econômicos e pouca educação formal, que cruzavam as

fronteiras de países vizinhos em busca de proteção.

A partir dos anos 90, com o fim da Guerra Fria, se iniciou, em ambas as partes deste vasto continente americano, amplo processo de recuperação das democracias e das estruturas jurídicas adequadas. Por um lado, refugiados sul-americanos e centro-americanos foram voltando para seus países de origem. Mas, infelizmente, ainda persistem violações de direitos humanos e situações que, conseqüentemente, geram deslocamentos forçados na região.

Conforme ressaltou a *Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU*, o deslocamento forçado na Colômbia representa grande violação de direitos humanos na região.

Apesar dos avanços positivos na implementação de políticas nacionais para atender as necessidades de deslocados internos, a violência do conflito colombiano vem deteriorando a situação humanitária, que já registra pelo menos três milhões de deslocados dentro do próprio país. Aproximadamente 350 mil colombianos vivem em situação de refúgio além das fronteiras do país, particularmente no Equador e na Venezuela, onde se estima que estejam 130 mil e 118 mil colombianos, respectivamente<sup>5</sup>.

Na Bolívia, a recente crise política e social levou a confrontações entre apoiadores e opositores do governo central, o que gerou o movimento de pessoas para o território brasileiro.

Nesses casos, o CONARE tem sido um fórum adequado e eficiente para moldar a resposta brasileira às necessidades de proteção dessas pessoas. Em relação ao conflito colombiano, o Brasil é impactado pelo custo humanitário dessa situação, e abriga, 568 refugiados originários da Colômbia em setembro de 2009<sup>6</sup>. No caso dos recentes conflitos na Bolívia, todos os deslocados que buscaram proteção internacional no Brasil tiveram pleno acesso aos procedimentos de refúgio e suas solicitações foram devidamente analisadas pelo CONARE.

A atuação decisiva do Brasil em termos de proteção internacional, no cenário latino-americano, também nos remete à criação do *Plano de Ação do México (PAM)*, assinado, em 2004, por vinte países da região como um modelo de solidariedade regional. O objetivo principal do plano, que o Brasil também impulsionou, é fortalecer a proteção e a assistência aos refugiados e deslocados internos na região. Com procedimentos e orientações claras, o PAM vem permitindo melhorar, sistematizar e estabelecer boas práticas para todas as

---

5. Conforme o documento UNHCR Global Report 2008.

6. De acordo com os números do CONARE.

pessoas que necessitam de proteção, assistência e soluções duradouras.

Mas a complexidade do mundo contemporâneo e dos conflitos que o enredam reflete diretamente sobre o trabalho humanitário. O Brasil e seus vizinhos latino-americanos convivem com fluxos migratórios mistos que incluem migrantes e solicitantes de refúgio extrarregionais, principalmente da África, do Oriente Médio e da Ásia, assim como milhares de crianças desacompanhadas, que são particularmente vulneráveis a violações de direitos humanos. De acordo com recente levantamento do ACNUR, feito com base em dados oficiais, quase 80% dos refugiados reconhecidos pelo País são extracontinentais (ou seja, originários de países fora do continente americano). Esse percentual nunca esteve abaixo dos 70%, desde os anos 90. O crescente tráfico de seres humanos, que contribui para as cifras relacionadas ao refúgio extracontinental, representa um desafio adicional para a região.

Esses fatores têm impacto sobre os sistemas de elegibilidade e devem ser enfrentados para assegurar a proteção a todos que necessitam. Por sua vez, apresentam novos desafios para o Brasil e seu Comitê Nacional para Refugiados. A defesa dos direitos humanos e a proteção internacional são tarefas que requerem comprometimento ímpar e a firme decisão de seguir adiante.

No contexto brasileiro (e latino-americano), um desafio adicional advém exatamente das características da população refugiada. Nessa região, o refúgio é basicamente urbano, o que significa que os países não possuem os campos de refugiados cuja imagem está consolidada no imaginário popular. Ao contrário, as pessoas que desfrutam da proteção internacional brindada na América Latina vivem nas pequenas, médias e grandes cidades, interagindo cotidianamente com a população local e compartilhando seus desafios e suas conquistas.

Essa é tendência global. Nos últimos 60 anos, o mundo vem experimentando rápido e intenso processo de urbanização. Esse fenômeno também impacta a população em necessidade de proteção internacional. De acordo com os estudos mais recentes do ACNUR, quase a metade dos 10,5 milhões de refugiados do mundo vive em cidades ou vilas, enquanto que um terço deles vive em campos. A composição dessa população também tem se modificado. Se no passado uma proporção significativa dos refugiados urbanos era composta por homens jovens com as qualificações e a determinação necessárias para sobreviver nas cidades, atualmente um grande número de mulheres, crianças e idosos pode ser encontrado nas áreas urbanas.

Há riscos de proteção intrínsecos a essa urbanização do refúgio, como por exemplo: ameaça de detenção e prisão; devolução compulsória aos países de origem; abusos; exploração; discriminação; habitações precárias e

vulnerabilidade à violência sexual e ao tráfico de seres humanos. Associado a esse cenário, está o crescente custo da assistência que deve ser prestada a essas pessoas, que precisam dos benefícios dos serviços públicos disponíveis à população e que estão, em sua grande maioria (cerca de 80%), em países em vias de desenvolvimento.

Embora nem todas essas ameaças estejam presentes no Brasil, a garantia dos direitos dos refugiados que vivem nas cidades do país precisa ser perseguida diariamente. A comunidade internacional e os países que os abrigam devem continuar com seus esforços para assegurar que essas pessoas exerçam seus direitos e possam viver em condições dignas e aceitáveis.

Esses direitos incluem, entre outros, o direito à vida, a não ser torturado ou detido arbitrariamente, a não ser submetido a tratamentos ou punições cruéis e degradantes, o direito à reunião familiar e ao acesso à educação, à saúde, a abrigo e alimento adequados – assim como oportunidades de sustentabilidade e geração de renda. O direito à liberdade de movimento e o acesso ao mercado de trabalho também são questões fundamentais.

Nesse cenário, a consolidação do CONARE como órgão de elegibilidade e referência para a proteção e assistência dos refugiados no Brasil passa por ampliação de sua pauta, que deve cada vez mais se preocupar com a integração local dessa população e promover sua inserção nas políticas públicas nacionais.

A integração é uma das soluções duradouras para os refugiados, e sua realização plena depende, antes de tudo, do compromisso e da participação dos Estados, que são alguns dos pilares da proteção internacional. Num país de enormes dimensões territoriais, como é o caso do Brasil, esse compromisso não deve ser apenas das autoridades nacionais, mas também estaduais e municipais. Não por acaso, o *Plano de Ação do México* cria os conceitos de “Cidades Solidárias” e “Fronteiras Solidárias”, que se traduzem em ações concretas, em nível local, que possibilitam aos refugiados e solicitantes de refúgio o acesso a padrões mínimos de proteção e assistência, com a devida participação dos municípios.

O compromisso, a profissionalização e a ampliação do programa de reassentamento, que no Brasil tem o apropriado nome de “Solidário”, é um desafio adicional para o Estado brasileiro e seu Comitê para Refugiados. Proposto pelo Brasil no âmbito latino-americano, o *Programa de Reassentamento Solidário* é fruto direto do PAM, e por meio dele o Brasil abriga, hoje, cerca de 400 refugiados – principalmente colombianos que estavam no Equador e na Costa Rica, além de palestinos vindos do Iraque e de suas fronteiras.

No caso dos fluxos migratórios mistos, é preciso estar preparado para identificar aqueles que necessitam de proteção internacional e evitar que os controles, cada vez mais rigorosos, de fronteira impeçam essas pessoas de ter acesso aos procedimentos de determinação de refúgio. As vítimas do tráfico de seres humanos também merecem atenção especial, e é necessário responder as suas demandas de proteção.

Adicionalmente, os focos de instabilidade social e política na região associados aos impactos causados por crises financeiras globais aumentam a importância de um sistema de elegibilidade operante e funcional, atento à realidade que o cerca.

O ACNUR continua tendo um papel a desempenhar, que é o de apoiar as respostas nacionais em termos de proteção internacional de refugiados e solicitantes de refúgio e busca de soluções duradouras para essas pessoas – inclusive nesse novo contexto urbano. Nesse sentido, o Alto Comissariado está pronto para ajudar as autoridades do País em suas tarefas de proteção e assistência. Idealmente, tal apoio deve ocorrer por período limitado, dependendo do tempo em que determinado país esteja apto a assumir responsabilidades-chaves – não apenas o procedimento de concessão de refúgio, como também a provisão de serviços e assistência.

Em outras palavras, o ACNUR sempre buscará garantir que os refugiados em áreas urbanas possam desfrutar do mesmo sistema de bem-estar social disponível para os nacionais daquele país.

Vivemos um momento importante da história da humanidade, pois enfrentamos novos desafios enquanto seguimos com os antigos. Enquanto o espaço humanitário é ameaçado, ou reduzido, em várias partes do mundo, na América Latina – e no Brasil – nota-se claramente sua manutenção e até mesmo ampliação. Não devemos perder essa oportunidade.

Nesse cenário de integração e iniciativas regionais que marca a realidade contemporânea na região latino-americana, é preciso reafirmar os princípios do Direito Internacional dos Refugiados e dos Deslocados. Além de sua preservação, é necessário avançar sobre novas frentes.

Entre os desafios do ACNUR para as Américas estão o fortalecimento da proteção integral a essas populações, num contexto eminentemente urbano; a busca de soluções duradouras que envolvam autoridades nacionais e locais e o fortalecimento de parcerias que apoiem a resposta aos fenômenos do refúgio, do deslocamento interno e dos fluxos migratórios mistos. Além disso, é necessário manter e aprofundar a discussão e as ações referentes à proteção internacional nos fóruns regionais mais relevantes, como o Mercosul, a Unasul

e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

A consolidação e maturação do *Plano de Ação do México* é outro ponto importante da agenda atual e futura. Apesar de ter o compromisso assumido dos países da região e ter se confirmado como uma referência estratégica para fortalecer a proteção e as soluções duradouras, as dificuldades socioeconômicas dos países latino-americanos colocam obstáculos à integração local dos refugiados.

Em todos esses casos, o Brasil e o seu Comitê Nacional para os Refugiados terão um papel estratégico para desempenhar.

Os refugiados necessitam do espaço humanitário disponível nas Américas, região que tem recebido com entusiasmo e solidariedade milhares de migrantes e pessoas que foram forçadas a abandonar seus países de origem, deixando para trás suas redes sociais e suas histórias de vida. É preciso que esse espaço siga aberto para responder aos complexos desafios de nosso mundo globalizado.

O ACNUR e a comunidade internacional contam com o compromisso do Brasil para que essa realidade se mantenha norteadas por valores humanitários e condizentes com a dignidade da pessoa humana.



Refugiado colombiano em sua oficina de trabalho, em Manaus, onde constrói fontes para jardins

# O conceito de refugiado no Brasil desde sua perspectiva normativa: os dez anos da Lei nº 9.474/97 e a importância de seu artigo 1º

*Renato Zerbini Ribeiro Leão<sup>1</sup>*

## **Intróito**

Atualmente, entre pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, o mundo depara-se com 16 milhões de pessoas. Se a essas somamos os 26 milhões de deslocados internos, que se movem dentro de seus próprios países, o número de pessoas desarraigadas por causa de um conflito ou de algum tipo de perseguição alcança a cifra de 42 milhões. No Brasil – dados de julho de 2009 –, há 4.153 refugiados. Desses, 3.767 foram reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade e 386 foram reconhecidos pelo Programa de Reassentamento. Trata-se, esse último, de uma das soluções duradouras para o problema dos refugiados que não encontram condições de se integrar ao país de primeira

---

1. Coordenador-geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Doutor em Direito Internacional e Relações Internacionais.

acolhida nem, tampouco, de retornar ao país de origem. Os refugiados no Brasil provêm: 65,2% da África (2.711), 22% das Américas (912), 10% da Ásia (412) e 2,8% da Europa (118).<sup>2</sup> Esses números denotam, ademais, variedade de 72 nacionalidades diferentes.

A obrigação pátria com relação ao refúgio advém, essencialmente, do *Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas de 1951*<sup>3</sup> e de seu *Protocolo de 1967*.<sup>4</sup> A esses instrumentos internacionais soma-se a Lei nº 9.474/97. Essa determina outras providências que deverão ser adotadas pelo Estado brasileiro no tocante à temática do refúgio e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), instituição caracterizada por guiar-se, na tomada de suas decisões e em suas atuações, pela prevalência de caráter democrático e humanitário.<sup>5</sup> Sua base de êxito institucional centra-se na relação tripartite estabelecida entre a sociedade civil, a comunidade internacional (ACNUR) e o Estado brasileiro, todos cúmplices no trabalho em prol dos refugiados. Portanto, o Brasil, à luz do instrumentário internacional e nacional retromencionado, possui sistema coeso e integral de refúgio.

A lei brasileira relativa à temática dos refugiados é inovadora. Ademais de incorporar os conceitos previstos pela ONU na matéria, dispostos tanto na

---

2. Fonte: Secretaria Técnica do CONARE.

3. Adotada em 28/7/1951, pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução nº 429 (V) da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 14/12/1950. Entrou em vigor em 22/4/1954, de acordo com seu artigo 43. Foi assinada pelo Brasil em 15/7/1952 e sua ratificação encaminhada ao secretário-geral das Nações Unidas em 15/11/1960. O presidente Juscelino Kubitschek foi quem, em 28/1/1961, publicou o Decreto nº 50.215, oficializando-a no ordenamento jurídico pátrio.

4. Convocado pela Resolução nº 1.186 (XLI), de 18/11/1966, do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) e pela Resolução nº 2.198 (XXI) da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 16/12/1966. Na mesma resolução, a Assembleia-Geral pediu ao secretário-geral que transmitisse o texto do protocolo aos Estados mencionados em seu artigo 5º, para as devidas adesões. Assinado em Nova Iorque, em 31/01/1967, entrou em vigor em 4/10/1967, de acordo com seu artigo 8º. Esse instrumento internacional foi aprovado pelo Brasil mediante o Decreto-Lei nº 93, de 30/11/1971. O Brasil depositou seu instrumento de adesão no Secretariado das Nações Unidas em 7/4/1972, tendo sua vigência surtido efeito para o Brasil nessa mesma data, conforme reza o artigo 8º, parágrafo 2º desse protocolo, promulgado pelo presidente Emílio G. Médici, por meio do Decreto nº 70.946, de 7/8/1972. A existência desse protocolo obedece à necessidade de tornar a *Convenção de 1951* aplicável: esta última continha a insalvável reserva temporal (“acontecimentos ocorridos antes de 1951”, art. 1º, c) e uma reserva geográfica, fruto de interpretação passível do entendimento de que seus termos indicariam acontecimentos restritos ao âmbito europeu.

5. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil* – comentários sobre decisões do CONARE. Op. cit., p. 13.

*Convenção de 1951* quanto em seu *Protocolo de 1967*, agrega como definição de refugiado e de refugiada todas aquelas pessoas que “devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.<sup>6</sup> Ou seja, admite como causal do instituto do refúgio a aplicação do conceito de *grave e generalizada violação de direitos humanos*. Esse conceito nasceu a partir de realidade específica do continente africano, e foi incorporado na normativa da América Latina a partir da *Declaração de Cartagena de 1984*.<sup>7</sup> Essa lei é a base da harmonização legislativa no âmbito do Mercosul, acerca do refúgio.<sup>8</sup>

A Lei nº 9.474 foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 22 de julho de 1997. A data de sua vigência, de acordo com seu artigo 49, é a de 23 de julho de 1997. Nesse dia foi publicada na Seção I, às páginas 15.822-15.824, do Diário Oficial da União de número 139. Essa lei divide-se em 8 títulos, 17 capítulos, 3 seções e 49 artigos. O primeiro título trata dos aspectos caracterizadores do refúgio – vale dizer: do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado e da refugiada. O segundo título trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio. O terceiro título trata do CONARE.

O quarto título trata do processo de refúgio, ou seja, do procedimento; da autorização da residência provisória; da instrução e do relatório; da decisão, da comunicação e do registro e do recurso. O quinto título abarca os efeitos do estatuto de refugiados sobre a extradição e a expulsão; enquanto que o sexto título trata da cessação e da perda da condição de refugiado ou de refugiada. O sétimo título trata das soluções duráveis, como é o caso da repatriação, da integração local e do reassentamento. Finalmente, o oitavo título apresenta as disposições finais.

## **O conceito de refugiado à luz da Lei nº 9.474: breves apontamentos jurisprudenciais**

Diz o artigo 1º da lei que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

6. Lei nº 9.474, artigo 1, inciso III.

7. Sobre o tema, ler a memória do Colóquio Internacional *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José, 1994. IIDH, ACNUR, 1995.

8. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil – Comentários sobre decisões do CONARE*. Brasília: ACNUR, CONARE, 2007, pp. 15-23 e 76-79.

*“I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.*

Refugiado ou refugiada, de acordo com a *Convenção de 1951* e seu *Protocolo de 1967* da ONU, sobre a Condição de Refugiado, é aquela pessoa que fugiu de seu próprio país para escapar de perseguição, ou por temor a ser perseguida, por motivo de sua raça, religião, nacionalidade, por formar parte de um grupo social particular, ou por suas opiniões políticas. As pessoas refugiadas amparadas por esse conceito, com fulcro nesses dois diplomas legais especializados da ONU sobre essa temática, são caracterizadas como “refugiados e refugiadas da convenção”. A partir da década de 1980, a experiência latino-americana na matéria, consubstanciada por meio da *Declaração de Cartagena*, agrega ao escopo das possibilidades de qualificação como refugiado ou refugiada a possibilidade de que as pessoas o sejam pelo fato de seu país de origem experimentar situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

A lei brasileira contemporiza a perspectiva conceitual do refúgio, contornando esse conceito com características vanguardistas, porque seu artigo primeiro contempla as definições estatutárias da ONU, em seus incisos I e II, e a contribuição latino-americana, em seu inciso III, para a definição de refugiado ou de refugiada. Atualmente, no Brasil, os refugiados e as refugiadas vêm sendo especialmente amparados por essa lei, contempladora dos conceitos do Direito Internacional dos Refugiados do século XXI, assim como motivadora da importantíssima relação tripartite governo, sociedade civil e ACNUR.

À luz das reiteradas manifestações sobre o campo conceitual do refúgio, em sua dimensão mais ampla, por parte da Presidência e do Pleno do CONARE é crucial destacar que a configuração do refúgio está intimamente vinculada a duas circunstâncias que se podem dar individualmente, conseqüentemente e/ou simultaneamente: **a perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte da(o) solicitante**. Essa vinculação conceitual (a concessão do refúgio ao fato da perseguição consubstanciada e/ou o fundado temor de perseguição) é tão cristalina, que sempre que – e

quando – fatos novos, apresentados posteriormente à conclusão de algum caso, forem capazes de caracterizar a perseguição e/ou seu fundado temor, o CONARE, costumeiramente, e em sessão plenária, entende que esse caso em questão pode ser reaberto para nova apreciação.

Todos os casos resolvidos pelo CONARE materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial dessas duas circunstâncias para a concessão do refúgio face à Lei nº 9.474/97. Por exemplo, no caso CIAM<sup>9</sup>, o fundado temor de perseguição está irrefutavelmente caracterizado. Nesse caso, *“a solicitante colombiana, que chegou legalmente ao Brasil como turista, pelo Aeroporto Internacional de Guarulhos, afirmou ser nascida e residente em uma das zonas mais sensíveis no marco do conflito que assola a Colômbia. Essa zona é caracterizada, ademais, por ser crescente produtora de deslocados internos. Nela, vivia com seu irmão e trabalhava no setor turístico. Em abril de 2005, seu irmão teria sido convidado a participar de um jogo de futebol, juntamente com outros jovens do bairro, do qual o time vencedor receberia 200 mil pesos. Seu irmão não teria comparecido ao jogo, mas aqueles que ali estiveram foram todos mortos. Seu irmão, por conhecer os assassinados, passou a receber ameaças de morte, tanto verbalmente como por meio de comunicados escritos. Essas ameaças provinham de guerrilheiros e de paramilitares. Por isso, apesar de as ameaças ser direcionadas a seu irmão, a solicitante não se sentia mais segura, e ambos – ela e seu irmão – se mudaram para Cali, onde trocavam constantemente de residência. Por essas razões, temia que, em caso de seu retorno à Colômbia, algo de ruim lhe pudesse acometer”*. O CONARE, ante a coerência das declarações críveis da solicitante e de posse de um conjunto de documentos comprovadores dos fatos narrados (tais como cartas enviadas pelas FARC-EP endereçadas a seu irmão, documentos comprobatórios de sua denúncia à Procuradoria e outras instituições colombianas), que ilustravam a já conhecida faceta instável da situação objetiva do país de origem da solicitante, considerou estar caracterizado seu fundado temor de perseguição e lhe reconheceu como refugiada com fulcro no artigo primeiro da Lei nº 9.474/97.

O caso JDGV<sup>10</sup> também é capaz de ilustrar, em sua totalidade, recorrendo a elementos costumeiros e contundentes, o drama real de significativa parte da população do interior colombiano, no bojo do conflito que atinge esse país. Retrata o caso que o *“solicitante, oriundo da região agrícola do Valle del Cauca,*

9. Veja Processo nº MJ 08505.027081/2006-10.

10. Veja processo nº MJ 08460.024984/2004-41.

vivia em pequena fazenda com a família (pais e uma irmã). Sustentavam-se com a agricultura. Por volta de 1990, com a chegada das Farcs, a todos os sítios da região passou a ser cobrada a “vacuna” (extorsão chamada de imposto de guerra), cujo valor aumentou de modo exorbitante, ensejando a mudança da família para a zona urbana, em 1998. Ali, o solicitante passou a participar de algumas reuniões políticas do partido conservador e estudava para ser técnico hidráulico. Durante o mandato do prefeito conservador, foi contratado pela empresa municipal de águas, onde trabalhou durante três anos, em consonância com o período de mandato do prefeito. Por volta de 2000, a violência aumentara muito na região, com disputas entre guerrilhas e narcotraficantes pelo controle do corredor geográfico de acesso ao Oceano Pacífico. O solicitante informou que, em 2003, recebeu visita de pessoas suspeitas, dizendo-se pertencentes ao grupo de narcotráfico do norte daquele departamento, ofertando-lhe trabalho, por ele recusado. Seus serviços de técnico hidráulico seriam de utilidade a laboratórios do refino de drogas, onde são usadas bombas de água. Ao recusar a oferta, foi taxado de colaborar com o grupo narcotraficante inimigo e passou a ser ameaçado tanto por telefone como pelas ruas da cidade. Em 2003, a tensão na cidade aumentou, ocasionando uma espécie de toque de recolher informal e a divisão da cidade em zonas de controle. Na época, muitos jovens, inclusive amigos seus, da mesma cidade, foram mortos ou desapareceram. Partiu da cidade com várias pessoas, que foram para outros países, e veio para o Brasil”. Ante tal história, o CONARE considerou haver elementos capazes de caracterizar um fundado temor de perseguição por parte do solicitante, assim como indicações de que a situação da região evoluía para um cenário de grave e generalizada violação de direitos humanos. Emergiu-se da análise do Comitê importantes conexões e vieses de complementaridade entre os conceitos de perseguição, previstos pela *Convenção sobre Refugiados da ONU de 1951*, e a noção de grave e generalizada violação de direitos humanos, emanada da *Declaração de Cartagena*, consoante a Lei nº 9.474/97. Assim sendo, justamente por se tratar de critérios diferentes, oriundos do mesmo fenômeno, esses se complementam e se cruzam em vários momentos. Com efeito, em uma situação objetiva descrita e baseada no conceito de Cartagena, fruto de violência grave e generalizada, marcada pelo conflito e/ou pela violação maciça dos direitos humanos, é muito mais fácil ser perseguido por razão qualquer, inclusive por aqueles elementos individualizados constantes da *Convenção da ONU sobre Refugiados de 1951* e de seu *Protocolo de 1967*. Nessa situação, a violência pode ameaçar a qualquer pessoa, ainda mais àquelas estigmatizadas por seus atributos individuais, longamente estampados na história da humanidade, a

título de padrões de discriminação.

Assim, nesse caso, o CONARE considerou que a opinião política atribuída pelos narcotraficantes ao solicitante foi arbitrária, devido, sobretudo, ao contexto de crescente hostilidade da região. Solicitação deferida à luz dos incisos I e III, do artigo 1º da Lei nº 9.474/97.

Marca-se jurisprudência, pois.

O artigo primeiro dessa lei abarca, em realidade, amplo catálogo de possibilidades capazes de fazer que seus três incisos se acoplem aos mais diversos cenários imagináveis. Trata-se, portanto, de importante manancial de proteção da pessoa humana em situação de refúgio. A guisa de ilustração dessa afirmação, cita-se o caso *JMB*.<sup>11</sup> Esse solicitante relatou que “*morava no leste da RDC, juntamente com a esposa e os cinco filhos. A região é predominantemente povoada pela etnia Lendu, à qual pertence sua mãe. Seu pai era oriundo de outra província, no noroeste do Congo, Ecuateur. Mudou-se àquela região para casar-se com sua mãe. O solicitante trabalhava como motorista. Um dia, ao retornar de Kisangani para sua aldeia, foi aconselhado a não prosseguir viagem, pois essa estava sendo atacada e todos estariam sendo mortos. Ressalta-se tratar de conflito em que o elemento tribal ou étnico foi amplamente utilizado como forma de polarização. O solicitante, juntamente com várias outras pessoas, fugiu a pé para Ecuateur, região que conhecia por ser a província de seu pai, supondo que nela estaria seguro. Ali encontrou um grupo de pessoas fugindo da guerra no Congo, e com eles fugiu para o Quênia, onde ficou preso durante um ano, até ser solto, devido à intervenção de uma ONG, na qual trabalhavam brasileiros. Quando libertado, embarcou em avião de volta ao Congo, de onde conseguiu ajuda para viajar ao Brasil*”. O CONARE, tendo em conta as informações do país de origem e o relato do solicitante, considerou que a situação ensejava realidade de grave e generalizada violação dos direitos humanos, no sentido do artigo primeiro, inciso III da Lei nº 9.474/97. Isso porque, apesar de a situação extrema relatada ser específica da região de origem, o caráter regionalizado do conflito seria suficiente para enquadrar o caso no já mencionado inciso III. Esse inciso, inspirado na *Declaração de Cartagena* e na *Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África*<sup>12</sup>, da então Organização

---

11. Veja processo nº MJ 08505.043816/2004-91.

12. Adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana (OUA), quando de sua Sexta Sessão Ordinária (Adis Abeba, Etiópia, 10 de setembro de 1969). Entrada em vigor: 20 de junho de 1974, de acordo com seu artigo XI.

da *Unidade Africana (OUA)*<sup>13</sup>, não faz referência expressa à necessidade de caracterização de violações de direitos humanos na totalidade do território de origem, ou do país de nacionalidade do solicitante. Essa interpretação está em conformidade com o texto dessa *Convenção da OUA*, que menciona acerca da possibilidade de o conflito afetar um território, em todo ou em parte.<sup>14</sup> Assim, também restou corroborada a visão da impossibilidade de alternativa de deslocamento interno, visto que não existiam garantias de que a situação ora localizada não se replicasse em outras regiões. Solicitação deferida, pois. Mais uma manifesta aplicação da norma vanguardista em matéria de proteção internacional da pessoa humana pelo CONARE.

O caso GK<sup>15</sup> também é excelente ilustração acerca da ampla variedade das possibilidades de cenários passíveis de ser agraciados com a proteção deste artigo 1º da Lei nº 9.474/97. Segundo seu relato, o “*solicitante é oriundo da região da Mingrelia, na Geórgia, onde trabalhava como roteirista de cinema e escritor. Tornou-se membro do partido político Mesa Redonda, em 1990, na época em que o presidente também era desse partido. Após um golpe de Estado, em 1992, o novo presidente passou a defender a política de limpeza étnica, embandeirada pelo lema “Geórgia só para os georgianos”, e da qual emergia perseguição destacada aos mingrelianos. O solicitante participou de manifestações contra o governo, tendo sido por isso preso e torturado. Em consequência, passou a ser perseguido por seu posicionamento político e sua etnia. Desde então, teve sua casa incendiada e foi agredido, dentro de seu próprio carro, por militares. Nesse país, o documento de identificação nacional indica a origem étnica da pessoa, o que serviu como indicativo para as agressões. Devido à discriminação, não conseguiu mais trabalhar e teve de enviar seus roteiros de cinema para o exterior. Veio ao Brasil ao encontro de um amigo aqui refugiado, que é diretor de cinema”*. As informações do país de origem corroboraram as declarações do solicitante, indicando que os mingrelianos são subgrupo étnico dos georgianos, cujo idioma apresenta algumas diferenças em relação ao oficial e que sobrenomes

13. A Organização da Unidade Africana (OUA) foi criada no dia 25 de maio de 1963, em Adis Abeba, Etiópia, por meio da assinatura de sua Constituição, por representantes de 32 governos de diferentes países africanos. A OUA foi substituída pela União Africana (UA), em 9 de julho de 2002.

14. Veja o artigo 2º da *Convenção sobre Refugiados* da então OUA, que menciona: “O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública **numa parte ou na totalidade de seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade**, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora de seu país de origem ou de nacionalidade”.

15. Processo nº MJ 08460.012275/2005-01.

típicos indicam descendências específicas, facilmente identificáveis. Assim, o CONARE considerou que a perseguição étnica era reforçada pela fácil visibilidade do grupo, tendo em vista que fatores étnico-culturais como a língua e os nomes são características imutáveis e fundamentais à dignidade humana. Em conflitos étnicos e políticos, a associação automática de membros de um determinado grupo étnico com uma lealdade política específica é fato recorrente nesse tipo de conflito que afetou o solicitante. Nesses casos, pode-se, portanto, devido ao fato de a perseguição por opinião política ativa, aplicar ambos os critérios de inclusão do artigo 1º, inciso I, da Lei nº 9.474/97, em combinação com o *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*, parágrafos 66 e 67. Assim sendo, sua solicitação de reconhecimento do instituto de refúgio foi deferida, pois.

O CONARE entende, tratando de afastar qualquer dúvida com relação aos elementos consumidores do fundado temor de perseguição, que a credibilidade do(a) solicitante é elemento relevante a ser levado em conta à hora da tomada de decisão acerca de um pedido de refúgio. Geralmente, sua importância gravita em torno da veracidade das informações prestadas e da história pessoal narrada pelo solicitante. Por exemplo, no caso *RCTB*<sup>16</sup>, o relato do solicitante colombiano foi considerado coerente e detalhado por parte do CONARE, que considerou não haver nenhuma dúvida com relação a seu fundado temor de perseguição, a quem foi conferido o instituto do refúgio. Também nos casos colombianos *LMB*<sup>17</sup>, *MMZ e GMT*<sup>18</sup> não houve nenhuma dificuldade por parte do comitê em corroborar o fundado temor de perseguição dos solicitantes, agora já refugiados, em razão da coerência e da credibilidade de suas declarações. Há que se ter em conta, porém, que essa condição, muitas vezes, refere-se a elemento subjetivo do avaliador (entrevistador, membro do comitê, etc.). Ademais, ela pode estar contaminada por distintos fatores de ordem histórica, social, cultural e/ou psicológica do solicitante ou da solicitante (tais fatores podem ser, por exemplo, a formação cultural, o nível educacional, o estado de saúde mental, o nível de impacto do fundado temor de perseguição, etc.). Por isso, e, sobretudo pelo fato de se estar decidindo acerca da vida humana, a aplicação do princípio “de que, na dúvida, a decisão deve ser sempre em favor do(a) solicitante” é essencial. De fato, o CONARE já se manifestou no sentido de que, apesar de elementos-chave para

---

16. Veja processo nº MJ 08460.016394/2006-14.

17. Veja processo nº MJ 08241.000264/2005-55.

18. Veja processo nº MJ 08241.000264/2005-55.

a construção da credibilidade de um solicitante estar contaminado, tal fato não necessariamente significará o rechaço do caso. Foi assim no caso *EJ*.<sup>19</sup> Nesse caso, “o solicitante liberiano, completamente indocumentado, não falava a língua oficial de seu suposto país de origem”. Restava-lhe, pois, credibilidade quanto à determinação de sua nacionalidade por conta de sua manifesta falta de domínio no idioma oficial de seu país. Houve intensiva discussão no CONARE acerca desse inaudito episódio. Frente à necessidade imperativa de se decidir acerca de um pedido que poderia custar a vida do solicitante, o Comitê valeu-se de meios alternativos para a determinação da nacionalidade do solicitante, como foi o estudo das etnias daquele país. Esse revelou que a porcentagem da população que falava a língua oficial introduzida pelos colonizadores era mínima, em torno de 19%. Por isso, utilizou-se também de entrevistas com outros nacionais, as quais ajudaram no processo de avaliação da credibilidade do solicitante. Diante de todo o contexto que envolveu esse caso específico, o CONARE concluiu que, especialmente no contexto africano, o desconhecimento da língua oficial do país de origem, por si só, não compromete a credibilidade do solicitante nem sua alegação de fundado temor de perseguição. De maneira que o solicitante foi reconhecido como refugiado e o CONARE adotou mais uma indicação jurisprudencial *pro homine*.

Por outro lado, a manifesta ausência de credibilidade do solicitante é capaz de levar o comitê a indeferir um pedido de refúgio. Por exemplo, no caso *LE*<sup>20</sup> fatos evidentes corroboraram a falta de credibilidade do solicitante. Nesse caso, “O solicitante liberiano chegou ao Brasil, com seu irmão, afirmando que os dois eram naturais da Libéria, sendo provenientes da cidade de Monróvia, onde moravam. Sua família era composta de quatro irmãos e uma irmã, sendo que dois de seus irmãos tinham sido integrantes de um grupo rebelde e foram mortos durante o conflito, em 1999. O solicitante alegou ter saído da Libéria com seu irmão porque estavam sendo ameaçados por pessoas que queriam vingança contra as famílias de ex-integrantes dos grupos rebeldes, já que sabiam que seus irmãos participaram de um grupo que combatia o governo de Charles Taylor. Disseram que, durante a noite, sua casa foi atacada. Explicaram que os combatentes tinham cometido muitos crimes e que havia várias pessoas procurando por vingança das atrocidades por eles cometidas. Em sua primeira entrevista, em Cáritas, o solicitante declarou que seus pais estavam desaparecidos. No entanto, em sua re-entrevista com o oficial de proteção do ACNUR disse que sua mãe

19. Veja processo nº MJ 08000.028635/2005-04.

20. Processo nº MJ 08505.041945/2004-44.

*estava em Monróvia e que somente seu pai tinha desaparecido. Igualmente, declarou que moravam no setor chamado White Cornerstone, em Church Street. Ademais, para sair de Monróvia eles teriam de atravessar vegetação de arbustos e fazendas, não havendo florestas nessa área. Declarou a existência, além de seu setor, do bairro Tailor, da rua principal de Monróvia, que se chama Victoria Street, e de outras ruas importantes, como a Samuel Doe, a Banbangida Street e a Elisabeth Street. Em pesquisa sobre o país de origem, constatou-se que em Monróvia não existe uma rua principal chamada Victoria Street. Da mesma forma, não foi constatada a existência de ruas como a Samuel Doe, Banbangida Street ou Elisabeth Street. Constatou-se, ainda, que Monróvia esteja cercada por florestas, e não por arbustos e fazendas, como informado pelo solicitante. A contradição com relação ao desaparecimento do pai e o desconhecimento de fatos evidentes do local de origem, capazes de saltar da memória de qualquer pessoa que tenha residido em Monróvia desde criança, comprometeu a credibilidade do solicitante. A informação equivocada sobre as vias principais e sobre os aspectos geográficos de Monróvia, algo perceptível para qualquer residente, tornaram a entrevista e os fatos alegados obscuros”. Portanto, ante a falta de credibilidade, o CONARE indeferiu o pedido.*

Por outro lado, o Comitê não reluta em aplicar o **princípio do in dúbio 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. De fato, assim o CONARE procedeu no caso ACC.<sup>21</sup> Nesse, o cidadão peruano “solicitou a proteção do governo brasileiro, alegando possuir fundado temor de voltar a seu país de origem, devido as suas opiniões políticas. O solicitante relatou ser de origem indígena. Participou, desde sua juventude, de movimentos culturais e sempre apoiou a causa dos direitos dos indígenas em seu país. Nunca usou de violência e, como músico de instrumentos tradicionais de sopro, sempre, nas apresentações de seu grupo, discursava e protestava contra a pobreza, a discriminação e outros males que afetam as diversas comunidades indígenas de seu país. Em certa ocasião, durante o conflito armado que assolou seu país, foi preso e acusado de pertencer ao grupo Sendero Luminoso, por ter sido visto conversando com uma pessoa supostamente pertencente àquele grupo.

---

21. Processo nº MJ 08505.002036/2004-91.

*Contudo, uma vez nada tendo sido apurado contra ele, foi libertado, após uma semana. No entanto, em 2002, ocorreu sério distúrbio, seguido de greve geral, na cidade onde ele vivia, no sul do país. Esse fato provocou a decretação do estado de emergência e a ocupação da cidade pelo exército. Entre rumores, sobretudo na imprensa, do ressurgimento do movimento armado em uma região com presença histórica desses grupos, o solicitante começou a ser assediado por pessoas que, sem se identificar ou dar maiores detalhes, acusavam-no de “senderista”. Outros incidentes de insultos e ameaças, sempre depois dos shows musicais, fizeram que alguns músicos abandonassem o grupo, obrigando o solicitante formar outro grupo. Certa ocasião, ao dirigir-se a sua casa, saindo de um espetáculo cultural, no qual havia protestado contra a privatização e a repressão violenta das manifestações na cidade, foi abordado numa rua erma, insultado, agredido com socos e pontapés por desconhecidos. Como outros músicos também tinham sofrido assédio e/ou ameaças, sentiu-se inseguro e abandonou a cidade, dirigindo-se ao Brasil”.* Ressalta-se que, por meio das informações objetivas do país de origem, confirmaram-se os sérios distúrbios sociais que atingiram a cidade onde vivia o solicitante, em 2002. Igualmente, comprovaram-se os rumores do reaparecimento de grupos armados, notadamente o Sendero Luminoso, sem, no entanto, haver nenhuma evidência confiável. O forte componente indígena na composição do povo peruano é fato indiscutível. Assim sendo, no Peru, os movimentos culturais do “nacionalismo indígena” gozam de proeminência e crescimento. As situações de discriminação e pobreza de amplos setores da significativa população indígena são fontes constantes de tensões, tendo sido importante componente politicamente explorado durante o conflito armado que assolou o Peru, durante aproximadamente duas décadas. Nesse sentido, não resulta inverossímil que o solicitante, em virtude de sua militância, de suas manifestações culturais e de seus discursos de protesto, seja identificado por setores extremistas de direita ou de esquerda como ameaça, ou seja, percebido como colaborador de grupos armados ou de organizações oposicionistas. Razoável pensar que os grandes distúrbios de 2002 podem ter polarizado uma situação de tensão latente, onde se combinaram vários elementos capazes de desencadear processo persecutório contra pessoas percebidas como oposicionistas ou pertencentes ao “nacionalismo indígena”. No entanto, a alegação de reaparecimento de movimentos armados não pode ser considerada mais que rumores nem tampouco o solicitante foi capaz de identificar seu agente perseguidor. Sobre esse último ponto, o CONARE entende que a identificação do agente perseguidor não é sempre possível, tampouco necessária, entretanto, pode facilitar a pesquisa do país de origem

e substanciar a credibilidade do solicitante. Após a re-entrevista e cuidadosa deliberação do CONARE, diante da não verificação de forma robusta do fato persecutório em si, porém, ante a confirmação do contexto de tensão político-social e das opiniões políticas do solicitante, o CONARE resolveu conceder o benefício da dúvida, expresso na máxima *“in dubio pro refugiado”*, deferindo, portanto, o reconhecimento do estatuto de refugiado do solicitante.

O caso CMB<sup>22</sup> registra que na temática do refúgio a perseguição individualizada pode alcançar um solicitante de qualquer extrato social. No caso em tela, foi o alto perfil do solicitante proveniente da África Ocidental que chamou a atenção do CONARE. *“CMB é sobrinho de um ex-ministro de Segurança de um país da África Ocidental. Como tinha ficado órfão ainda quando criança, foi adotado pelo tio, que o criou como a seus filhos, como se assim o fosse. O senhor CK pertencia ao partido do governo, tendo sido seu fundador e presidente. Era, ademais, respeitado intelectual, educado em universidades da Europa. O senhor CK era possuidor de grande popularidade, o que agravava as rivalidades políticas no âmbito das coalizões partidárias e de atores que dividiam o poder. Em um determinado momento, uma grave crise se desatou nos meios políticos e uma acusação recaiu sobre o senhor CK, então ministro de Segurança: esse tramava um golpe de Estado, a partir dos setores da Polícia e das Forças Armadas, sobre os quais exercia poder e influência. Ao ser decretada ordem de prisão contra o sr. CK, esse imediatamente saiu do país, renunciando ao cargo de ministro. Dirigiu-se à Europa e posteriormente aos EUA. O solicitante permaneceu no país, pois cursava universidade e não estava envolvido em política. No entanto, foi informado de que setores do governo planejavam prendê-lo para forçar o retorno do tio ao país. O solicitante abandonou sua casa, escondendo-se com aliados de seu tio. Soube que efetivamente soldados do governo o teriam procurado. Em virtude desse fato, decidiu abandonar o país, dirigindo-se ao Marrocos e, posteriormente, ao Brasil. Não houve golpe militar ou conflito armado durante o período em que o solicitante alega ter sofrido perseguição. No entanto, informações do país de origem confirmaram que o tio (e pai adotivo do solicitante) exerceu cargo de ministro num período de graves lutas internas entre os partidos que compartilhavam o poder, conferindo, portanto, credibilidade ao relato do solicitante, pois as informações correspondiam aos fatos conhecidos como realidade daquele país no período reportado. Igualmente, em ocasiões anteriores, haviam sido reportadas violações de direitos humanos no marco de disputas político-partidárias”*. O CONARE entendeu que, na situação

---

22. Processo nº MJ 08000.010372/2004-98.

em apreço, devido ao alto perfil do solicitante, formas de perseguição seletiva poderiam atingir-lhe, sem que, necessariamente, afetasse amplos setores da população. O fato de pertencer ao círculo de poder poderia gerar formas de perseguição quase imperceptíveis para os cidadãos comuns, porém, claramente violatórias aos direitos humanos. Igualmente, a falta de proteção do Estado pode atingir pessoas de alto perfil de forma seletiva durante lutas intestinas, em situação geral de relativa calma, sem restar credibilidade ao solicitante, devido a seu claro pertencimento a um grupo social específico. Por isso, o CONARE deferiu seu pedido de reconhecimento do estatuto de refugiado.

O CONARE, no marco do artigo primeiro da lei e da normativa internacional especializada na matéria, do qual o Brasil é Estado-Parte, somados aos reiterados pedidos da comunidade internacional, especialmente do ACNUR, sobre os(as) solicitantes pertencentes a determinados segmentos ou grupos sociais, está atento aos(às) solicitantes pertencentes aos denominados **grupos de risco** ou **grupos vulneráveis**. Nesses encaixam-se, sobretudo, mulheres, crianças, homossexuais, formadores de opinião pública e líderes comunitários em geral, etc.

Nesse sensível coletivo, a temática de gênero é uma das mais delicadas e alvo, sempre quando discutida, de minuciosa análise por parte do CONARE. As mulheres pertencem a **grupo de risco** costumeiramente objeto de violação por parte dos homens daqueles países, de onde, reiteradamente, fogem em busca de refúgio no Brasil. A guisa de interiorização, o termo “gênero” ilustra uma criação social que frequentemente contrasta com o termo “sexo”. Este se refere às diferenças biológicas entre homens e mulheres. O gênero refere-se a diferenças criadas entre uns e outros pela sociedade, assim como às percepções construídas nos campos cultural e social sobre essas diferenças. O termo gênero é, portanto, mais amplo que o “sexo”. Em consequência, a discriminação de gênero está fundamentada em ideias e percepções socialmente construídas em torno de homens e mulheres. A violência de gênero consubstancia-se por meio de atos violentos cometidos contra mulheres pelo simples fato de ser mulheres. O termo aplica-se à violência exercida sobre as mulheres em forma particular, por exemplo, mediante violações e ataques sexuais, circuncisão feminina, queima por dote, etc. Também se refere aos atos violentos cometidos contra mulheres por não se apegar a normas sociais restritivas.<sup>23</sup> A violência sexual

---

23. Sobre a temática de gênero ler: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (IIDH), *Derechos Humanos de las Mujeres: Paso a Paso. Guía Práctica para el uso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de los Mecanismos para Defender los Derechos Humanos de las Mujeres*. San José: IIDH, WLDI y HRWWRP, 1999.

contra as mulheres, por exemplo, foi reiteradamente utilizada como arma de guerra pelos distintos combatentes da República Democrática do Congo. Em outros países africanos, como em Camarões, a mutilação genital feminina é prática cultural que marca “a transição das meninas para a vida adulta”.

O emaranhado de dificuldades que podem envolver a análise de um caso caracterizado por englobar os chamados **grupos de risco**, no CONARE, torna-se ainda mais evidente uma vez levantado o perfil dos(as) solicitantes de refúgio no Brasil, cujas procedências são fundamentalmente da América Latina e da África, regiões onde uma mesma realidade pode ilustrar, por exemplo, o fato de uma solicitante ser uma criança, mulher e indígena ou uma criança, mulher e negra. Ou seja, mesmo ainda dentro dos denominados **grupos de risco**, tratam-se de seres humanos mais vulneráveis. Para lançar uma expressão caracterizadora da fragilidade desse coletivo ilustrado, a título de exemplo, poder-se-ia dizer: “As mais vulneráveis entre os vulneráveis”.

O CONARE também firmou decisão acerca de que as mulheres, vítimas (ou potenciais vítimas) da prática generalizada de violência sexual, utilizada como tática militar pelos grupos armados, são cidadãos indiscutivelmente caracterizadas para a concessão do refúgio no Brasil. O comitê considera que a violência sexual é uma forma catalisadora de perseguição de um grupo social: nesse caso das mulheres. Daí que aqueles casos configurados nessa nefasta realidade serão tratados com fulcro no inciso I, do artigo 1º, da Lei nº 9.474. O entendimento do CONARE de que em alguns países do continente africano as mulheres são alvos potenciais dessa horrenda tática militar, o leva à conclusão de que ainda que essas não tenham sido vítimas diretas de violência sexual, seus perfis as caracterizam como vítimas potenciais e, portanto, merecedoras incontestáveis da proteção dessa lei. De modo que, em um cenário como esse, o fato objetivo justificaria o fundado temor de uma solicitante, apesar de esta não ter sido diretamente vitimada, pelo motivo de esta pertencer a grupo de especial vulnerabilidade no contexto do conflito do qual fugia: nesse caso, as mulheres, especialmente as mais jovens. Assim, cristaliza-se a ideia de que a consubstanciação da violação direta aos direitos humanos não é necessária para sacramentar a concessão do refúgio. Face à mirada profundamente humanitária do CONARE, com fulcro nos avanços normativos *pro homine* mais contemporâneos que o ser humano já pôde produzir, é de seu entendimento que basta comprovar o fundado temor de perseguição para ter deferida a solicitação de refúgio. São também decisões como essas, de caráter marcadamente preventivo, que posicionam o CONARE na vanguarda da proteção internacional da pessoa humana.

Com relação ainda a essa temática, o comitê debruça atenção especial aos casos relativos às “mulheres-soldados”. No caso *AZG*<sup>24</sup>, a então “*solicitante nacional da Eritreia, havia fugido das fileiras do exército de seu país, pois se sentia discriminada e assediada por seus superiores. Mesmo afirmando ter como objetivo chegar aos EUA, o CONARE deferiu seu pedido de refúgio, face à situação objetiva de seu país de origem e das informações prestadas capazes de corroborar seu fundado temor de perseguição*”.

Outro importantíssimo grupo de risco tomado em conta pelo CONARE é o das crianças. Sobre essa temática, o comitê não vacila. O caso do angolano *FNV*<sup>25</sup> é uma excelente ilustração dessa certeza incondicional. Trata-se do caso de um garoto que, em 2004, já tinha 18 anos. Entretanto, “*FNV havia chegado ao Brasil com um tio, aos 11 anos. Foi tirado de Angola pelo pai, no auge do conflito que assolava aquele país. Sua história familiar foi marcada por muitos reveses: perdeu contato com a família em Angola, o tio se separou da esposa e emigraram para outros países. Ele ficou sozinho no Brasil e solicitou o reconhecimento da condição de refugiado em 2004, quando, em Angola, já não havia mais conflito. Esse caso reúne diversas possibilidades de análise, como podem ser as soluções duráveis, a natureza declaratória do refúgio, o interesse superior do menor e os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, da qual o Brasil é Estado-Parte*”. Nesse caso, o CONARE reconheceu que o solicitante chegou ao Brasil no auge do conflito em Angola, quando essa experimentava a indubitável situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Ademais, seus tios não se preocuparam em regularizar sua situação e, portanto, o menor não deveria ser penalizado pelos atos dos supostos adultos por ele responsáveis. Daí que o CONARE toma a acertada e humanitária decisão de considerá-lo como refugiado, ante os fatos por ele vividos, desde o momento em que reuniu as condições de elegibilidade previstas nessa lei. Essa decisão foi combinada com a proteção do interesse superior do menor, o qual não tinha mais parentes em Angola e já havia crescido no Brasil. Seu retorno era inviável, pois. Não houve dúvidas, foi reconhecido como refugiado. Esse caso plasma no CONARE o entendimento de que os fatos para consideração do instituto de refúgio poderão ser levados em conta a partir do momento em que o solicitante reunir as condições de elegibilidade previstas pela Lei nº 9.474/97 e principalmente por questão humanitária.

Portanto, a pertinência a determinado grupo social pode resultar em

---

24. Processo nº MJ 08505.016410/2005-16.

25. Processo nº MJ 08460.013946/2004-62.

fator-chave para a obtenção do estatuto de refugiado, à luz do inciso I, da Lei nº 9.474/97. A gama de segmentos capazes de ser abarcados por essa caracterização é extensa e variada. Figura-se na construção jurisprudencial do CONARE o caso do jovem palestino SAAS.<sup>26</sup> O caso está construído a partir do fato de que *“no contexto do conflito na Cisjordânia, com inúmeros atentados dos chamados “homens bomba”, o solicitante, jovem e homem, foi, por muitas vezes, detido e reprimido pelas forças de Israel. Em consequência, não conseguia sustentar um trabalho fixo, pois frequentemente permanecia detido por vários dias, para averiguações. Dentro de uma realidade em que 99% dos homens bombas possuíam esse perfil; ademais, incondicionalmente imersos no contexto de violência da região, os homens jovens passaram a ser constantemente assediados, numa presunção de culpabilidade”*. A importância desse caso para a discussão em análise reside no entendimento do CONARE acerca do fato de que o grupo social pode não ser estável, mas pode ser determinado pela percepção do agente perseguidor; nesse contexto, os homens jovens. O CONARE entendeu que a perseguição pode não ser grave, como ameaça à vida, mas o assédio constante e as frequentes detenções arbitrárias a que o solicitante era submetido tornavam sua vida insuportável, equivalendo a uma perseguição, pois. Foi reconhecido como refugiado.

Outro segmento alvo de muita discriminação, sobretudo na cultura machista de muitos países latino-americanos, é o homossexual. O CONARE trata das solicitações relativas a esse segmento iluminado pelo inciso I da lei e sob os auspícios da titularidade de “grupo social”. Nos casos dos colombianos NJPP & RAFM,<sup>27</sup> *“os solicitantes eram provenientes de 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 essa razão, foram percebidos como homossexuais pelos grupos armados que atuavam na região. Foram agredidos e ameaçado,s como tentativa de persuasão para que ingressassem naqueles grupos, com o fim de “tomar armas e virar homens”*. A ocorrência de assassinatos homofóbicos na localidade justifica o fundado temor dos solicitantes, sobretudo, em região dominada por grupos que praticam a “limpeza social”. Interessante notar que a opção sexual dos solicitantes é irrelevante, já que a perseguição é

26. Processo nº MJ 08495.002602/2002-69.

27. Processo nº MJ 08460.006546/2004-09.

determinada pela percepção do agente perseguidor. O CONARE deferiu a solicitação de reconhecimento do estatuto de refugiado.

Não resta dúvida, então, de que, nesse apartado, a perseguição, ou seu fundado temor, devem estar devidamente comprovados, para a concessão do refúgio. São esses os elementos chaves na obtenção do estatuto de refugiado ou de refugiada no Brasil. A ausência desses é um impedimento basilar para o reconhecimento da condição de refugiado ou de refugiada em território brasileiro, de acordo a Lei nº 9.474/97. Foi assim nos casos dos camaroneses WTKS<sup>28</sup> e SSV<sup>29</sup>. “*Nesses casos, ambos refugiados camaroneses, já reconhecidos pelo Uruguai, deslocaram-se ao Brasil e voltaram a pedir refúgio em território pátrio, alegando que como negros, e em país de maioria eurodescendente, eram discriminados*”. No âmbito de discussão desses casos, o CONARE entendeu que o movimento irregular não deve ser incentivado pelos sistemas nacionais de elegibilidade e que em casos graves de falta de integração ou de outras causas, o mecanismo apropriado é o de reassentamento. Ademais, ressaltou que a discriminação, por si só, não equivale automaticamente à perseguição, não podendo, dessa forma, ser essa considerada uma causa – nem para o reassentamento, tampouco para o movimento irregular. Ou seja, para o CONARE, não basta a existência de discriminação racial para configuração de refúgio. É necessário que essa esteja acompanhada da perseguição e/ou de seu fundado temor, pois. Os problemas de direitos humanos e as questões próprias da integração de refugiados e de refugiadas – como pode ser a proteção de refugiados e de refugiadas contra a discriminação no país de acolhida – devem ser solucionados no marco dos países que oferecem a proteção. Portanto, nesses casos dos cidadãos camaroneses em apreço, não houve o reconhecimento da condição de refugiado pelo CONARE, devido à ausência de fundado temor de perseguição face à proteção já obtida no Uruguai.

**É fato que a perseguição e/ou o fundado temor dessa devem pulular para a obtenção do estatuto do refúgio no Brasil.** A indicação de que os temores manifestados pelos solicitantes mexicanos no caso GATR, MRPJ & SGAS<sup>30</sup> não eram fundados, foi o fator crucial na decisão do CONARE pelo indeferimento dos pedidos de refúgio por eles formulados. Aqueles alegavam, resumidamente, que “*estavam sendo alvo de perseguição, fruto de conspiração entre os meios de comunicação, o Poder Judiciário e alguns reconhecidos políticos nacionais*”. Após

28. Processo nº MJ 08444.003425/2004-03.

29. Processo nº MJ 08256.002062/2004-06.

30. Processo nº MJ 08000.002308/2001-91.

extensa investigação e análise do caso, o CONARE entendeu que tratava o país de origem dos solicitantes de um Estado Democrático de Direito, legalmente constituído, e que, portanto, estavam garantidas as condições para que aqueles tivessem seus direitos e suas garantias devidamente salvaguardadas pelas próprias instituições de seu Estado. Dessa maneira, suas solicitações de refúgio foram rechaçadas. Esse entendimento do comitê é uma importante contribuição jurisprudencial desse caso para as futuras decisões do CONARE.

O fato, entretanto, de ser originário de um país constituído sob as bases de um Estado Democrático de Direito não é impedimento para solicitar refúgio e valer-se dessa condição jurídica em território brasileiro. Como se sabe, as análises de casos pelo CONARE são feitas de maneira individualizada, caso a caso, e cada um deles tem seu histórico específico. Um cidadão ou uma cidadã proveniente de Estado com essas características pode, perfeitamente, ser alvo e/ou possuir fundado temor de perseguição. Essas últimas características (ser alvo e/ou possuir fundado temor de perseguição) são os verdadeiros fatores consubstanciadores do refúgio. Aquela primeira característica é importante elemento para ser tomado em conta à hora da decisão do comitê. No entanto, de *per se*, caracterizar-se como Estado Democrático de Direito não é elemento suficiente o bastante para afastar de completo as possibilidades de que seja um determinado Estado o agente perseguidor e/ou o ente causador do fundado temor de perseguição.

A conclusão mencionada no parágrafo anterior pode ser ilustrada por meio dos casos dos paraguaios *JFAS*, *AMM*, *VACO*.<sup>31</sup> Não há dúvidas nesses casos de que se trata o Estado de origem dos solicitantes de um Estado Democrático de Direito. No entanto, o CONARE deferiu a solicitação desses cidadãos com fulcro no inciso I, do artigo 1º dessa lei, já que, após sua análise, o comitê entendeu que cabia a eles o fundado temor de perseguição, por motivos de ordem política. O que “*os três solicitantes tinham em comum eram os fatos de haver sido presos políticos sob a ditadura de Stroessner, de ter sido militantes políticos de partidos contrários ao regime estabelecido e de participar ativamente das eleições paraguaias de 2003. Fundamentalmente, sobre eles recaíam duas graves acusações por parte do Estado: prática do crime de terrorismo e acusação na participação de um sequestro*”. Após minuciosa análise do caso, fundamentada em diversos elementos e informações pontuais aportadas por distintos atores pertinentes ao caso, o CONARE decidiu acatar o pedido formulado pelos três solicitantes paraguaios.

Ampliando o escopo de possibilidades patrocinadas pelo artigo primeiro da lei, o fator de recrutamento forçado é motivo de cautelosa preocupação. Sobretudo

31. Processo nº MJ 0800.010271/2003-36.

quando afeta mulheres e crianças. Muitos casos relativos a solicitantes africanos (em especial da República Democrática do Congo) e colombianos ilustram essa realidade. Importante destacar que, na alçada analítica do CONARE, há o entendimento de que somente aqueles casos que envolvam o recrutamento forçado por parte de forças combatentes irregulares serão passíveis de ter a solicitação de refúgio deferida. O alistamento por si só nas tropas regulares dos diferentes Estados não será elemento capaz de ensejar o instituto do refúgio.

No sombrio âmbito do recrutamento forçado, o CONARE está especialmente atento para uma cruel realidade que atualmente corrompe mais de meio milhão de crianças menores de 18 anos: as crianças-soldados. Considera-se como criança-soldado a todo menor de 18 anos recrutado ou utilizado por grupo armado. Esse desprotegido e extremamente vulnerável grupo social tem sido alvo de recrutamento nas forças armadas governamentais, nos grupos paramilitares, nas milícias civis e em ampla variedade de grupos armados não estatais, em mais de 85 países. Atualmente, se calculam em mais de 300 mil o número de crianças combatentes como soldados, em forças armadas governamentais ou em grupos políticos armados. No caso das meninas-soldados, a situação é ainda mais indigna, já que se espera que, além de combater, proporcionem serviços sexuais.<sup>32</sup> No vizinho conflito interno colombiano, se estima que as meninas componham um terço das crianças-soldados.<sup>33</sup> O CONARE, inspirado pela normativa internacional da qual o Brasil é Estado-Parte e do próprio ordenamento jurídico pátrio, é radicalmente contrário à utilização de crianças como soldados, seja nas forças governamentais, seja em outras quaisquer. Cerrar os olhos para essa brutal realidade seria materializar cumplicidade que escapa à razão civilizatória e à dignidade humana.<sup>34</sup>

---

32. Esses dados podem ser verificados no documento oficial da *Amnistía Internacional*, intitulado *Crianças-soldados: uma questão mundial* (tradução nossa), disponível no sítio eletrônico <http://web.amnesty.org>. Acessado em 5/2/07, às 00h45 de Madri, Espanha.

33. Na América Latina, a vizinha Colômbia apresenta a situação mais crítica com relação à utilização das meninas-soldados. Estima-se que aí um terço das 14 mil crianças envolvidas com os grupos armados em atuação no país (sobretudo guerrilheiros e paramilitares) sejam meninas. Dado colhido da Agência de Informação Frei Tito para a América Latina (Adital): [www.adital.com.br](http://www.adital.com.br). Sítio eletrônico acessado em 7/2/2007, às 11h10, horário de Madrid, Espanha.

34. Sobre a temática das crianças-soldados, 58 países da África, América, Ásia e Europa, se comprometeram, durante os dias 5 e 6 de fevereiro de 2007, em Paris, a atuar e por fim à utilização ilegal de menores de 18 anos nas forças e nos grupos armados que participam em conflitos bélicos. Pactuaram, ainda, a combater a impunidade dos responsáveis. Tudo isso aconteceu no marco de uma reunião organizada conjuntamente pelo Governo francês e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). sobre essa temática, da qual resultou os chamados *Compromissos de Paris*. Entre os assinantes desses *compromissos*,

O CONARE não tem nenhuma dificuldade em reconhecer o refúgio proveniente das solicitações capazes de comprovar o fundado temor de perseguição por parte dos solicitantes, sobretudo, quando esses provêm de países cujas situações objetivas se marcam em cenário de fragilidade. No caso do congolês KN<sup>35</sup>, o que levou o reconhecimento por parte do CONARE do pedido de refúgio, efetuado pelo solicitante, foi seu *“fundado temor de perseguição, sustentado na credibilidade dos fatos por ele narrados e na precária situação objetiva de seu país de origem”*. A razoabilidade de suas alegações adiante da situação política e militar de seu país de origem foram os elementos determinantes para o endereçamento do caso ao artigo 1º dessa lei. Apesar de contextos individuais diferenciados, foram motivos semelhantes ao caso anterior, ou seja, *“a credibilidade do relato do solicitante e a frágil situação objetiva de seu país de origem, sobretudo no tocante à realidade militar”*, que provocaram o reconhecimento por parte do CONARE da condição de refugiado do congolês KTJ.<sup>36</sup> Outro caso, com história diferente, mas na qual a perversa realidade militar congoleza também se fez presente para corroborar, de maneira decisiva, a concessão do refúgio por parte do CONARE a nacionais daquele país, foi o relativo aos irmãos VW e MB.<sup>37</sup> Esses *“alegaram ser filhos de um militar, já morto em uma chacina, acusado de traír o país”*. No caso do solicitante congolês BWMC<sup>38</sup>, *“jornalista e ativista político, o que se acrescentou em seu caso específico frente à nefasta realidade de seu país de origem, já ilustrada neste parágrafo, foi justamente seu meio profissional e o fato de relatórios internacionais indicarem o aumento do número de detenções arbitrarias de membros partidários da oposição e o submetimento desses a tratamentos desumanos e cruéis”*. Em outro ilustrativo caso referente a esse país, foi o fato de *“ser a solicitante casada com um militar que fazia a segurança pessoal do então presidente Mobutu – tendo sido seu esposo, posteriormente, preso –, aliado às evidências irretocáveis de que as mulheres congolezas são alvos constantes de violência sexual”* que levaram o

---

encontram-se 10 dos 12 países onde a ONU identifica a existência de crianças-soldados: Burundi, Chad, Colômbia, Haiti, Nepal, República Democrática do Congo, Sri Lanka, Somália, Sudão e Uganda. Os outros 2 países figurantes da lista da ONU que não participaram da reunião em Paris são Birmânia e Filipinas. Fonte: [www.unicef.org](http://www.unicef.org).

35. Processo nº MJ 08000.013694/2006-51.

36. Processo nº MJ 08460.024992/2004-97.

37. Processo nº MJ 08460.022555/2005-10.

38. Processo nº MJ 08460.011864/2006-45.

CONARE a conceder o refúgio à solicitante congoleza *KiKa*.<sup>39</sup>

O Comitê também volta sua mirada atenta àquelas solicitações de refúgio oriundas de países que apresentam mecanismos de proteção frágeis, ou mesmo inexistentes, com relação a determinados segmentos sociais. Essa situação analítica abarca, por exemplo, as chamadas minorias étnicas de fato. O caso *MR*<sup>40</sup> ilustra essa realidade. A então solicitante declarou “*ser natural de Pristina, onde vivia com a família. Pertencia à minoria sérvia de Kossovo e trabalhava como tradutora. Devido aos frequentes incidentes de violência intercomunal entre a maioria albanesa e a minoria sérvia, seus pais decidiram refugiar-se na Sérvia, onde residiam naquele momento. Os conflitos ocorreram depois do confronto que colocou a região sob mandato das Nações Unidas. A solicitante veio ao Brasil e solicitou sua proteção internacional. O CONARE entendeu que o Kossovo, apesar de ainda não estar formalmente separado da Sérvia, era o local de origem da solicitante e, portanto, esse deveria ser considerado como tal e não a República da Sérvia, como um todo. Concluiu-se que a solicitante pertencia “de fato” à minoria étnica de Kossovo, cuja garantia de segurança era precária, apesar da presença de uma missão de paz*”. Ressalta-se que a garantia de segurança da minoria sérvia continua sendo um dos maiores obstáculos à definição do estatuto do Kossovo. A ausência de um Estado formalmente estruturado faz que a falta de proteção da solicitante seja ainda mais evidente. Ao não ter um Estado ao qual solicitar a proteção numa situação de indefinição “de fato”, a solicitante, em meio a incidentes recorrentes de violência intercomunal, sobretudo, numa sociedade onde ela pertence à minoria hostilizada, tem fundamentado seu temor de sofrer perseguição. Assim sendo, o CONARE deferiu seu pedido de reconhecimento de sua condição de refugiada.

No caso *WTH*<sup>41</sup>, foi o fundado temor de perseguição, assentado na nacionalidade do solicitante, aliado à precária situação objetiva de seu país de origem, os fatores responsáveis pelo deferimento de sua solicitação de refúgio no Brasil. Ante o comitê, o solicitante etíope alegou “*ser natural da região Zalanebessa, perto da fronteira com a Eritreia. Trata-se de uma região de contínuo impasse entre os dois países, subsistindo a ocupação de parte do território de Eritreia pela Etiópia. Sua cidade teria sido destruída em 1998, no marco desse conflito. O solicitante é filho de pai etíope e de mãe eritreia. Informou que de seus sete irmãos, três teriam sido mortos na guerra. Asseverou que com a independência da*

39. Processo nº MJ 08460.009410/2005-23.

40. Processo nº MJ 08354.003119/2006-30.

41. Processo nº MJ 08505.007983/2005-59.

*Eritreia, em 1991, passou a ser indesejado na Etiópia, pois era visto como eritreio. Do mesmo modo, na Eritreia era visto como etíope, apesar da ocorrência de vários casamentos mistos na região de fronteira. Fugiu da região, passando por diversos países até chegar ilegalmente à África do Sul. Ali não solicitou refúgio, por falta de informação. Afirmou, contudo, que não quis permanecer na região devido à hostilidade com que os estrangeiros eram tratados, tendo, inclusive, sido agredido com uma faca. Chegou ao Brasil com documentos sul-africanos falsos*”. O CONARE considerou que a situação relatada ilustrava algo mais que uma discriminação em razão de nacionalidade: a situação decorrente desse conflito binacional, com corte étnico, foi igualmente considerada pelo Comitê como sendo ensejadora de grave e generalizada violação de direitos humanos. Além disso, esta última deveria ser interpretada à luz da *Convenção que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África*, do âmbito da OUA, que consagrou esse critério de inclusão, posteriormente refletido na *Declaração de Cartagena* e na Lei nº 9.474/97. O artigo 1º, parágrafo 2º da convenção africana indica que o termo refugiado também se aplica às pessoas obrigadas a abandonar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local, fora de seu país de origem ou nacionalidade, devido à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que causem sérios distúrbios à ordem pública. Assim, o solicitante, que habitava em uma cidade destruída por uma guerra responsável pela morte de três de seus irmãos, teria corroborado seu fundado temor por sua vida, liberdade e segurança. Além disso, o CONARE considerou que o fato de o solicitante não ter demandado refúgio na África do Sul não era motivo suficiente para influenciar seu pedido de refúgio no Brasil. Essa decisão do comitê está em consonância com a conclusão nº 15 do Comitê Executivo do ACNUR sobre Refugiados sem um País de Refúgio. Essa conclusão diz, em seu numeral (h) (iv), “*que o refúgio não deve ser recusado somente pelo fato de que ele poderia ter sido solicitado em outro país (...)*”. Ademais, ele não teria gozado de uma “proteção efetiva” naquele país, por não desfrutar do estatuto de refugiado e estar indocumentado. Destaca-se que o conceito de proteção efetiva deve ser compreendido como proteção explícita, acompanhada de autorização de residência e trabalho, possibilidade de integração e proteção contra a devolução (princípio da não devolução ou *non-refoulement*). Considerou-se que o relato do solicitante apresentava credibilidade e coerência, ainda que vários elementos do relato não pudessem ser verificados. Assim, por aplicação do princípio do benefício da dúvida e da coincidência dos critérios de perseguição por nacionalidade e grave e generalizada violação dos direitos humanos, a solicitação de reconhecimento do status de refugiado foi deferida.

O fundado temor de perseguição, sustentado na seara religiosa, foi o catalisador do deferimento do pedido de refúgio da egípcia ENMAES.<sup>42</sup> Nesse caso, a então solicitante destacou “*ser natural do Cairo, onde morou com seu avô materno, chefe religioso muçulmano, até 2003. Por meio de uma prima que mora nos EUA, teve contato com uma família comerciante egípcia domiciliada naquele país e que viajava regularmente ao Egito, levando coisas para a família. Afirmou que conheceu o cristianismo há três anos e quis se converter para essa religião, mas temia represálias da família. Por isso, a solicitante passou a viver longe da família, desde dezembro de 2003. Afirmou que, ao tentar trocar dólares no Cairo, foi vista por policiais, que a levaram para uma delegacia. Ao encontrar o Evangelho e santinhos em sua bolsa, foi espancada e mandada embora, sem registro algum de ocorrência. A solicitante teria procurado a igreja católica no Cairo, onde o batizado foi-lhe recusado, por temor a problemas com o governo, sua família e a comunidade. Chegou ao Brasil portando passaporte válido e afirmou desejar aqui permanecer para encontrar a liberdade religiosa*”. O CONARE considerou estar clara a perseguição em razão de religião. De acordo com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* e o pacto relativo aos Direitos Civis e Políticos da ONU, a liberdade de religião implica a liberdade de ter ou adotar uma religião ou crença de sua escolha, com liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino. O CONARE considerou que a perseguição religiosa deve ser entendida em um contexto abrangente, no qual inclui-se também como fator persecutório, em vista do pertencimento à determinada crença, as represálias por abandonar determinada religião. A apostasia, chamada de *ridda* no islamismo, é crime, segundo a *Sharia*, a lei islâmica, que pode ser punida com a pena de morte, pela lei ancestral. Ainda que essa lei não tenha vigência legal no país de origem da solicitante, muitas pessoas creem nela e defendem a legitimidade de sua aplicação, o que representa iminente risco para a solicitante. O cerne da questão reside no abandono do Islã, sem consideração daqueles que abandonam outras religiões. Mesmo quando não existem consequências penais, são comuns, em países islâmicos, restrições civis como: dissolução do casamento do apóstata com muçulmano, retirada da guarda dos filhos do pai ou da mãe apóstata, extinção de qualquer direito de herança, desapropriação dos bens do apóstata pelo Estado. Tal contexto pode transformar a vida do apóstata numa experiência insuportável, equivalendo

42. Processo nº MJ 08505.064012/2006-97.

à perseguição, pois. Além disso, a informação do país de origem indica a ocorrência de caso de violência, internação psiquiátrica e tortura policial contra conversos ao cristianismo. O relato da solicitante deixou claro que a liberdade de religião não estava sendo respeitada e que pairava iminente violação de outros direitos fundamentais em decorrência do abandono do Islã. De maneira que essa solicitação foi deferida pelo CONARE.

A lei faz emergir de seu artigo 1º, inciso 3º, **o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos**. Esse conceito, a par dos comentários já realizados nas páginas deste trabalho,<sup>43</sup> reúne, para sua materialização, três relevantes condições especialmente consideradas pelo CONARE: **1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesma em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo Direito Internacional Público, em um território específico. 2) a observação, naquele território, da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.**

Não foram poucos os casos nos quais o CONARE fundamentou suas decisões de deferimento de pedido de refúgio com base nesse conceito. Aliás, *“o Comitê pode até entender que exista uma tentativa de pôr fim a essa situação, por parte do Estado em questão, entretanto, se considerar que ainda não foram reunidos os elementos necessários para sua reversão, entenderá a condição de refugiado ou de refugiada ao cidadão ou à cidadã daquele país”*. Assim ocorreu, por exemplo, nos casos dos liberianos *AF, CF, GA, JC, JD, SJ e VRJII*.<sup>44</sup> Nesses casos, já havia um tratado de paz e um cessar fogo naquele país, onde, inclusive, uma tentativa de desarmamento já havia sido iniciada. No entanto, devido à incerteza quanto ao processo de paz, ao fraco desarmamento observado e à pouca governabilidade registrada no país, o CONARE decidiu pela ainda não observância de uma paz efetiva e duradoura, capaz de afastar o conceito de *grave e generalizada violação de direitos humanos*, consubstanciando-a como uma solução durável. Nesses casos, portanto, a alta probabilidade da retomada

43. Esse conceito está amplamente comentado ao longo deste trabalho.

44. Ver, respectivamente, processos números: MJ 08205.001651/2004-64; MJ 08505.000347/2004-15; MJ 08205.001651/2004-64; MJ 08505.000348/2004-60; MJ 08505.029247/2003-90; MJ 08505.02772/2003-71; MJ 08505.026237/2003-01.

do conflito inspirou a manutenção do conceito de *grave e generalizada violação de direitos humanos*, mesmo com a assinatura de um tratado de paz.

A perseguição e/ou seu fundado temor são as fontes mestres da concessão do refúgio por parte do Estado brasileiro, pois. Suas caracterizações, aliadas ao risco iminente da perda de vida, podem, inclusive, gerar situações excepcionalíssimas. Assim foi nos casos colombianos *LFSL*,<sup>45</sup> *SSM*<sup>46</sup> e *DHVL*<sup>47</sup>. “*Os três já haviam sido reconhecidos como refugiados pelo Equador. Sabe-se que, como regra geral, o CONARE não concede refúgio para refugiados já reconhecidos por outros países. Esses três refugiados, num deslocamento irregular, abandonaram o Equador e chegaram ao Brasil. Aqui, voltaram a solicitar refúgio. Apesar de seu entendimento geral contrário à reincidência da concessão do refúgio e após profunda análise, o CONARE entendeu que, apesar do mecanismo apropriado para um caso com essas características ser o reassentamento, a proteção internacional desfrutada por aqueles já refugiados e, uma vez mais, solicitantes em território brasileiro não era efetiva, já que esses tinham sofrido atentados contra suas vidas no primeiro país de refúgio, onde os três foram baleados e dois deles tiveram suas casas queimadas. De maneira que restava plenamente ilustrada a extrema gravidade dos fatos motivadores do imediato movimento irregular desses. Em consequência, o CONARE decidiu, ampliando o mote de suas argumentações, que, em casos de extrema gravidade e urgência, quando há o risco iminente à vida, a espera pelo reassentamento representa altíssimo risco e que, como a proteção à vida é o fim do refúgio, esses casos poderão configurar uma exceção*”. De maneira que nesses casos específicos concedeu-lhes o refúgio novamente. Ou seja, para o CONARE, seu motivo de atuação deve ser sempre a proteção à vida humana, em quaisquer circunstâncias.

Essa inspiração também esteve presente na decisão do Comitê relativa ao caso do somali *MSA*.<sup>48</sup> O então solicitante da Somália, teve seu pedido de refúgio deferido em sua segunda solicitação a esse instituto, ao conseguir comprovar, ainda em trânsito e ante a impossibilidade de retorno a seu país de origem, seu fundado temor de perseguição. O solicitante alegou ser “*nacional da Somália, onde trabalhava como comerciante em uma cidade do centro norte do país. Deixou a Somália em virtude da violência generalizada que tomou conta do país, fruto de conflito que fez que o governo central desaparecesse, e esse fora fragmentado em regiões dominadas por senhores da guerra. Embarcou em*

45. Processo nº MJ 08240.008621/2004-52.

46. Processo nº MJ 08336.001543/2005-87.

47. Processo nº MJ 08336.001543/2005-87.

48. Processo nº MJ 08505.017337/2003-38.

*um navio com a intenção de chegar à Europa*”. O CONARE entendeu que ao solicitante faltava o ânimo de proteção do Estado brasileiro e, como começara um processo de repatriação para a região norte, conhecida como Somaliland, indeferiu sua primeira solicitação de refúgio. O solicitante foi posto à disposição do Departamento da Polícia Federal (DPF) para ser submetido às medidas compulsórias para sua deportação à Somália. Foi aí que sua sorte começou a mudar: mediante consulta do DPF acerca das condições de segurança para os agentes que acompanhariam a deportação, novas informações foram levantadas. O CONARE apurou, mediante nova pesquisa, que no sistema de clãs existente naquele país não era possível o retorno com segurança para outra região dominada por um clã diferente, que não fosse o do solicitante. A ausência de um governo central fazia que a situação fosse extremamente volátil, sem transporte regular ou a mínima segurança nas frequentemente minadas estradas do país. A região do solicitante, ainda que pacificada, não era acessível por transporte aéreo ou terrestre, por falta de segurança e ausência de voos regulares. O CONARE, revendo sua decisão, concluiu que o retorno não era fisicamente possível. O fundado temor do solicitante, ainda que aparentemente ausente em sua cidade natal, estava presente ao longo do caminho até seu local de origem, o qual não poderia ser alcançado sem passar por grandes perigos, devido a sua etnia e, sobretudo, a seu clã de origem. Várias regiões de trânsito continuavam afetadas por grave e generalizada violação de direitos humanos, sendo essas dominadas por senhores da guerra pertencentes a diferentes clãs. A ausência de um governo central significa a impossibilidade de solicitar proteção ao Estado de origem. Ante tal realidade, o CONARE concluiu que a Lei nº 9.474/97 não limita o número de solicitações de refúgio, que, no entanto, devem ser todas efetuadas de boa-fé e sempre como fato excepcional. Isso porque situações não previstas podem ocorrer, tais como: mudanças bruscas na situação do país de origem e informações não conhecidas no momento da primeira decisão. O CONARE, em segunda solicitação de refúgio, deferiu o reconhecimento do status de refugiado ao solicitante. Esse caso retrata, ademais, o rol fundamental desempenhado por um dos atores do CONARE: o DPF, na devida solução desses casos que tratam da proteção incondicional do ser humano. Por isso, cumpre-se uma vez mais destacar a importância do compromisso assumido por todos os membros do CONARE e o trabalho conjunto desses com relação à guarda da vida humana.

Ainda que podendo rever seu posicionamento em uma segunda análise, mediante a apresentação de novos fatos ou dados, o fundado temor de

perseguição deverá centrar uma segunda decisão do Comitê. O caso *HBN*<sup>49</sup> aporta jurisprudência nesse sentido. Nesse caso, o solicitante colombiano relatou que “*vivia com a família em uma pequena cidade do Departamento de Tolima, região de instabilidade e de presença de grupos armados irregulares. Mencionou que a família estava preocupada com o fato de o solicitante estar prestes a completar a maioria e assim ter de se apresentar ao exército colombiano, pois a metade daqueles que se apresentavam ao Exército, sobretudo em região com presença da guerrilha, jamais retornava. Relatou que um primo teria supostamente desaparecido por obra da guerrilha e outro teria se juntado a ela, na ausência de melhor oportunidade de trabalho. Ademais, a mãe fora escolhida pela guerrilha para ser a coletora de ‘vacunas’ no povoado. Assim, a família decidiu retirar o solicitante do território colombiano, para evitar que esse corresse perigo, pois se retornasse vivo do serviço militar, dali a dois anos, correria o risco de ser recrutado pela guerrilha*”. O Comitê ponderou ser a participação no serviço militar regular uma faculdade discricionária do Estado. Portanto, naqueles países onde essa participação é obrigatória trata-se de um dever de todo cidadão, não podendo sua exigência de *per se* ser considerada violação aos direitos humanos ou perseguição. A indicação emanada da entrevista do solicitante de que a metade dos recrutas não retornaria as suas casas tampouco foi corroborada pela informação relativa ao país de origem. Além disso, o fato de um primo ter se juntado à guerrilha, de maneira voluntária, como enfatizado na entrevista do solicitante, não caracterizava recrutamento forçado. O desaparecimento de outro primo, apesar de fato gravíssimo, não poderia ser imputado à guerrilha pela simples existência de rumores nesse sentido, pois não existiam indícios concretos. A relação da mãe com a estrutura de poder dos grupos guerrilheiros, ainda que muito conturbativa, não foi indicada pelo solicitante como motivo de preocupação nem tampouco de ameaça. O CONARE analisou a proporcionalidade entre o temor do solicitante e seu deslocamento. Considerou-se que, ainda que desnecessário fosse o sofrimento de violação direta de direitos humanos por parte do solicitante, seu temor, para ser fundado, deveria estar razoavelmente caracterizado, não baseado em conjeturas ou no que poderia acontecer num futuro ainda distante. As declarações do solicitante indicaram um deslocamento preventivo, por temor hipotético e futuro, o que foi considerado insuficiente para indicar um temor fundado. Desse modo, o CONARE indeferiu a solicitação.

A título de materialização e caracterização do inciso 3º, do artigo 1º da lei

---

49. Processo nº MJ 08505.060033/2006-33.

que explicita como causal do refúgio o fato de ser nacional de um país que experimenta a situação de *grave e generalizada violação de direitos humanos* aponta-se a melancólica e precária situação iraquiana pós-invasão dos EUA e de seus aliados incondicionais, iniciada em 20 de março de 2003 e continuada até hoje. Por exemplo, no caso *HSM*,<sup>50</sup> o solicitante iraquiano possui elevado perfil de risco que, aliado ao contexto de grave e generalizada violação de direitos humanos de seu país de origem, consolidam o deferimento de sua solicitação de refúgio pelo Comitê. *HSM* contou que “*chegou ao Brasil em 16 de fevereiro de 2006. Afirmou ser casado, ter quatro filhos e que trabalhava como policial em Bagdá. Em novembro de 2005, o solicitante foi abordado por um grupo de terroristas que pediram informações de seus colegas para futuros sequestros. HSM negou-se a fornecer qualquer tipo de informação, sendo, a partir de então, perseguido e ameaçado de morte. No final de novembro de 2005, sua casa foi incendiada. Com medo de que matassem sua família, HSM levou-a para a casa de sua mãe e fugiu do país*”.

O CONARE considerou que no Iraque materializava-se o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos. No caso *HSM*, o conflito, ainda que generalizado, ameaça grupos sociais especiais de forma seletiva, sobretudo àqueles particularmente visados pelas milícias. Tal é o caso dos policiais no Iraque, que têm sido percebidos como colaboradores das forças de ocupação. Numa situação objetiva de violência generalizada, ou conflito recorrente, é muito mais fácil ser perseguido por raça, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Geralmente, essa é a dinâmica da violência ou das situações onde a proteção do Estado desaparece. Ou seja, quando a violência chega a ameaçar qualquer pessoa, ainda mais aquelas estigmatizadas por seus atributos individuais, longamente definidos no direito internacional, ou de maneira mais ampla na própria história da humanidade, como padrões de discriminação. Em situações objetivas como aquelas descritas pela *Declaração de Cartagena*, os discriminados transformam-se em perseguidos mais velozmente que as demais pessoas. Nesse sentido, no presente caso, o CONARE observou a presença dos elementos de grupo social (pessoa integrante das forças de segurança pública) e opiniões políticas (colaborador das forças de ocupação combatidas pelas milícias). Além do mais, a situação do Iraque pode ser definida como grave e generalizada violação de direitos humanos uma vez que até mesmo os integrantes das forças policiais, encarregados de prover a segurança devida, estão se transformando em refugiados. Portanto, caracteriza-se esse caso como

---

50. Processo nº MJ 08505.024796/2006-11.

contexto de alto risco para o solicitante: um risco maior do que para a população em geral. No Iraque, por mais que se pretenda notar certo desenvolvimento relativo de frentes políticas, como a aprovação da Constituição Permanente, em outubro de 2005, e a formação de um governo de unidade, em maio de 2006, o enfraquecimento dos setores responsáveis pela segurança do país tem agravado ainda mais a situação de uma população notadamente carente da proteção do Estado. O CONARE decidiu deferir o pedido de refúgio desse solicitante.

O caso do refugiado iraquiano *JMSM*,<sup>51</sup> além de ilustrar o ressalvado com relação à situação iraquiana aos olhos do Comitê, agrega outro pilar fundamental do Direito Internacional dos Refugiados, consagrado pelo CONARE em sua jurisprudência: a definição de refugiado *sur place*, ou seja, pessoas que não saíram de seus países de origem, devido a fundado temor de perseguição (porque neles não se encontravam, etc.), entretanto, seus países de origem experimentam situações e/ou circunstâncias capazes de caracterizá-las como refugiadas mesmo durante suas ausências desses. Nesse caso, “*JMSM morava em Brasília há alguns anos, servindo como diplomata iraquiano. Logo após o início da invasão do Iraque pelas forças da coalizão, todos os funcionários em atividade na Embaixada do Iraque em Brasília perderam a comunicação com seu país de origem e, uma vez confirmada a queda do regime, mergulharam na incerteza que acompanhou todo o país. Com o início da substituição do regime, iniciaram-se represálias da população, ainda que não por parte do governo provisório, contra as pessoas ligadas ao antigo regime. Com o aumento da violência insurrecional e sectária, ficou clara a impossibilidade de seu retorno. O CONARE notou que o princípio da extraterritorialidade do refúgio contido na expressão “encontra-se fora de seu país de nacionalidade”, não obriga a que o solicitante tenha saído de seu país devido a fundados temores de perseguição*”. O CONARE decidiu, então, aplicar a esse caso a definição de refugiado *sur place*. Assim sendo, o CONARE deferiu, de forma pacífica, o reconhecimento do estatuto de refugiado.

A análise mais ampliada da aplicação do refúgio *sur place* apresenta uma série de variáveis capazes de dificultar a tomada de decisão por parte do CONARE. Nesse sentido, o comitê mostrou-se atento para evitar possíveis solicitações abusivas. O caso dos cidadãos libaneses *ZE e outros*<sup>52</sup> ilustra essa possibilidade. Nesse caso, verificou-se a impossibilidade de aplicação do parágrafo III da Lei nº 9.474/97 face ao cese do conflito alegado. Concretamente sobre o caso, “*em virtude do conflito entre Israel e Líbano, iniciado em julho de 2006 e estendido até*

51. Processo nº MJ 08280.009542/2003-10.

52. Processo nº MJ 08389.022910/2006-41.

o dia 28 de agosto daquele mesmo ano, quando entrou em vigor um acordo que propiciou um cessar fogo, o solicitante e cerca de 200 outros cidadãos libaneses, que já se encontravam no Brasil em situação migratória irregular, sendo que alguns há vários anos, solicitaram o reconhecimento do estatuto de refugiado em conjunto com libaneses recém-chegados, pouco antes do conflito, ou que estavam em férias no Brasil quando da eclosão do conflito”. O CONARE discutiu esses casos durante várias reuniões com o intuito de determinar a pertinência de tratar esses pedidos como casos de refúgio *sur place*, ou seja, de refugiados que se encontravam fora de seus países de origem quando do aparecimento de circunstâncias capazes de impedir seus retornos ao país de origem, podendo ensejar o reconhecimento do instituto do refúgio. Igualmente, ao cessar o conflito, no dia 28 de agosto de 2006, não se poderia aplicar o inciso III, do artigo 1º, da Lei nº 9.474/97, uma vez que a grave e generalizada violação de direitos humanos havia inequivocamente cessado, devendo o fundado temor de cada solicitante ser analisado de forma individualizada. O CONARE aplicou a análise da conclusão do ExCom nº 30, da 34ª sessão, do ACNUR, que trata o problema dos pedidos manifestamente infundados ou abusivos do estatuto de refugiado. Estes últimos podem atravancar ou levar ao virtual abarrotamento dos sistemas nacionais de determinação do estatuto de refugiado. O ExCom tratou dos problemas de procedimento nas conclusões nº 8, sobre a determinação do estatuto de refugiado, na conclusão nº 15, sobre os refugiados sem país de asilo, e na conclusão 28. Nessas, o ExCom reconheceu a legitimidade dos Estados em estabelecer procedimentos sumários para lidar com os casos claramente abusivos. No entanto, o CONARE, baseando-se nas referidas conclusões do ExCom, reconheceu a necessidade de que procedimentos ou medidas sumárias fossem adotadas com critérios que preservassem os direitos dos solicitantes *bona fide*, ou seja, que realmente tivessem razões válidas para solicitar o reconhecimento do estatuto de refugiado. O CONARE teve de tomar uma decisão para evitar o abarrotamento do sistema de refúgio no Brasil e ao mesmo tempo garantir procedimentos justos e eficazes, já que os fluxos mistos migratórios e de refugiados impõem desafios processuais, que devem ser tratados de forma apropriada, evitando a presunção *prima facie* de solicitação infundada, a exclusão por nacionalidade e os julgamentos coletivos. Registra-se que na recomendação do ExCom nº 30, recomenda-se que as medidas procedimentais 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. Portanto, o comitê decidiu remeter os pedidos ao grupo de estudos prévios (GEP) para análise individual, porém, sumária dos casos. Dessa maneira, pôde

aplicar o procedimento regular, encaminhando a entrevistas individuais os casos de solicitantes de boa-fé ou que tenham fundado temor de perseguição por motivos de raça, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Excluiu-se a aplicação do inciso III, do artigo 1º dessa lei, tendo em vista a cessação do conflito. Assim mesmo, concluiu-se que quando houver a solicitação por parte de um membro do GEP a respeito de determinado caso, aquele deverá solicitar a revisão deste, o qual será encaminhado ao plenário para sua análise individual, devendo, pois, as solicitações manifestamente infundadas serem indeferidas. De maneira que esse caso em questão foi indeferido.

Vale destacar que o disposto nos artigos 4º, 5º e 6º da lei, confere ao refugiado e à refugiada reconhecidos pelo CONARE os direitos e deveres constantes não só da Lei nº 9.474/97, como também àqueles advindos dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja Estado-Parte. Cabe menção especial ao *Estatuto dos Refugiados de 1951* e ao *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967*, do âmbito das Nações Unidas, assim como à *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* ou *Pacto de San José da Costa Rica*. Trata-se, sem dúvida, de um claro sinal da lei em prol da convergência das três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: o direito humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados e das refugiadas. Não há dúvida de que seu corpo normativo está construído a partir da visão convergente dessas três ramas da proteção internacional da pessoa humana.

Ademais, a lei assume o princípio universal do Direito Internacional dos Refugiados de que o ingresso irregular em um território não constitui impedimento para a solicitação de refúgio por um estrangeiro neste mesmo território, não podendo estar mais explícito na legislação brasileira. O artigo 8º da lei é cristalino com relação à garantia desse princípio. O CONARE já o tem sedimentado em sua jurisprudência. São muitos os casos que atestam a afirmação anterior. Entre tantos, citam-se, novamente, a título de exemplificação, os casos: *AZG versus Eritreia*,<sup>53</sup> *RS versus Etiópia*<sup>54</sup> e *KN versus República Democrática do Congo*.<sup>55</sup> A leitura ampliada das normas do 2º título da lei também permite concluir que a negativa do refúgio não é obstáculo para a permanência no território nacional. Se há algum impedimento nesse sentido, trata-se da irregularidade migratória em seu sentido mais extenso.

53. Processo nº MJ 08505.016410/2005-16.

54. Processo nº MJ 08505.016410/2005-16.

55. Processo nº MJ 08000.013694/2006-51.

## Os 10 anos do CONARE: dra. Nara, uma justa homenagem.

Por último, mas não por isso, não poderíamos concluir este breve artigo em comemoração aos 10 anos do CONARE sem fazer menção especial à dra. Nara Conceição Nascimento Moreira da Silva, primeira coordenadora-geral do CONARE. Cidadã brasileira que, de maneira íntegra e regrada, dedicou 40 anos de sua vida ao serviço público pátrio. Dez desses foram dedicados ao CONARE. Foi ela a fundadora e aquela que sentou as bases do trabalho diário do comitê. Em 31 de maio de 2009, consolidou sua aposentadoria. Seu legado é, entre outros, um CONARE estruturado; orientações administrativas, funcionais e de procedimentos internos consolidadas; um registro histórico identificado por meio de atas precisas; um semblante ativo e enérgico que ainda paira sobre o ambiente do comitê. A dra. Nara é a personificação da história do início da vida institucional do CONARE, pois.

## Bibliografia

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil – comentários sobre decisões do CONARE*. Brasília: ACNUR, CONARE, 2007.

\_\_\_\_\_. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)*. Brasília: ACNUR, 2007, 163 páginas, versão eletrônica: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf>.





Fronteira entre Bolívia e Brasil,  
no Estado do Acre.

# Diálogos sobre Tráfico de Mulheres Brasileiras no Contexto da Exploração Sexual: cenários luso-brasileiros

*Maria Lúcia Pinto Leal<sup>1</sup>*

## Resumo

Este artigo faz análise do tráfico de mulheres no contexto da exploração sexual, a partir de pesquisas realizadas no Brasil e em Portugal, para alargar o debate sobre a temática, priorizando a participação dessas mulheres na produção do conhecimento científico. Para isso, elegemos a dimensão sociopolítica, tendo como centralidade o *ser social* na construção de uma contra-hegemonia às políticas públicas higienistas dos países de origem e destino.

**Palavras-Chave:** Mulheres, Tráfico, Migração, Trabalho, Exploração Sexual, Contra-Hegemonia, Ser Social.

---

1. Pós-doutora pelo Programa Pós-Colonialismos e Cidadania Global do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra/Portugal (2008). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica-PUC (2001). Professora adjunta II do Departamento de Serviço Social-UnB e coordenadora do Laboratório de Investigação e Ações de Enfrentamento à Violência, Exploração Sexual e Tráfico de Pessoas (Violes/UnB).

Neste artigo, farei análise do tráfico<sup>2</sup> de mulheres no contexto da exploração sexual, a partir dos estudos e das pesquisas realizados no Brasil e em Portugal, à luz dos diálogos construídos no âmbito das forças contra-hegemônicas<sup>3</sup> locais e globais (movimentos feministas, prostitutas e GLBTT e de direitos humanos), em contraponto às respostas repressivas e higienistas da globalização neoliberal<sup>4</sup> a esses segmentos.

Limitada pela enorme variedade de particularidades que envolvem a temática, farei abordagem que possibilite a compreensão do fenômeno, a partir de seu significado sociopolítico e da necessidade que se tem de estudá-lo em sentido mais amplo.

Nessa perspectiva, abordar a diversidade de conceitos sobre essa temática, por meio de debates com esses movimentos sociais, é um desafio necessário para descortinar a complexidade do fenômeno e fortalecer a construção democrática participativa de diálogos (construídos e em construção) para repensá-los e alargar o campo analítico do objeto, possibilitando compreender o processo de visibilidade ou invisibilidade do tráfico de mulheres no contexto da exploração sexual.

Minha opção teórica e metodológica concebe o tráfico de pessoas como uma totalidade concreta, saturada de determinações, mediações e particularidades interconectadas, que entende a realidade social como processo histórico,

---

2. Para o Protocolo de Palermo (2000), tráfico “é o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso de força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou à aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para fins de exploração”. Ainda, para esse instrumento legal, a exploração sexual é tida como crime se “inclui, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, os trabalhos ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”.

3. SANTOS. Boaventura de Souza. In *Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. “A globalização é, hoje, fator explicativo importante dos processos econômicos, sociais, políticos e culturais das sociedades nacionais. Contudo, apesar de mais importante, ela não é hegemônica. Está emergindo uma outra globalização, constituída por redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que, nos diferentes cantos do globo, se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente, da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias e os ódios interétnicos produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal”. (Santos, 2002:13). Ainda, de acordo com o autor, “essa globalização contra-hegemônica organizada no topo da sociedade se traduz concretamente por meio do Fórum Social Mundial, mesmo com as contradições e a crise que enfrentam a esquerda no século XXI”. In: *A esquerda no século XXI: as lições aprendidas do Fórum Social Mundial*. Boaventura de Sousa Santos. Coimbra: CES, 2008.

4. Idem.

desenvolvido fundamentalmente pelas lutas de classes, com centralidade na categoria trabalho e nas contradições entre capital e trabalho, como processo social que tanto tende a reproduzir sua dinâmica e estrutura (positividade) quanto sua negação ou a possibilidade da negação.

O ponto de partida não pode recair na falsa ideia de “clareamento” de conceitos aqui tratados, mas, sobretudo, no entendimento de como esses conceitos são construídos à luz do processo de reestruturação do capital, nos anos pós-70, orientado por princípios neoliberais na América Latina, a partir do Consenso de Washington – de flexibilização dos mercados nacional e internacional, das relações de trabalho, da produção, do investimento financeiro, do afastamento do Estado de suas responsabilidades sociais e da regulação social entre capital e trabalho.

Esse projeto neoliberal, com vista à reestruturação do capital, desdobra-se em três frentes articuladas: o combate ao trabalho (às leis políticas trabalhistas e às lutas sindicais e da esquerda) e as chamadas “reestruturação produtiva” e reforma do Estado (MONTAÑO, 2002:27).

Na América Latina, o Brasil não foge à regra, a ortodoxia na formulação e na implementação das políticas neoliberais no campo social foi muito maior que na maioria dos países capitalistas centrais, sobretudo os europeus. Dada a inexistência de um Estado de Bem-Estar Social na maioria dos países latinos, o desmonte das políticas sociais foi mais fácil e mais devastador.

No Brasil, diante de uma estrutura social marcada pela desigualdade social, as consequências sociais desse desmonte e/ou dessas reformas também foram muito graves, gerando novas exclusões de dimensões e características desconhecidas. O desemprego e a precarização do trabalho passam a produzir novos e amplos contingentes de excluídos e mobilizações para dentro e fora do País (migração/migração ilegal).

Com as reformas neoliberalistas, ocorridas em 1995, no Brasil, o governo deu início ao processo de privatização da “coisa” pública e à terceirização do social, pondo em jogo conquistas democráticas importantes, obtidas pela sociedade.

É justamente esse caráter “substitutivo” e não complementar do terceiro setor que provoca processo contínuo de despolitização da suposta parceria entre Estado e sociedade. Caímos no reino do minimalismo, onde pequenas soluções *ad hoc* são mostradas como grandes exemplos pelo governo e pela mídia.

Aliados a essa estratégia substitutiva estão os movimentos de descentralização e privatização dos serviços públicos. Os governos nacionais desobrigaram-se da responsabilidade pela implementação de programas sociais, delegando-a aos governos locais, em parcerias com ONGs, ou simplesmente entregando os

serviços mais lucrativos aos setores privados.

Nesse contexto, não é de se estranhar que a realidade da mulher brasileira tenha sido alterada diante dos impactos em suas relações de trabalho e no afunilamento das oportunidades de inclusão nas políticas públicas.

O deslocamento de mulheres do interior do País para as grandes cidades e para as fronteiras brasileiras é uma realidade que se verifica no Brasil, por mais complexo que seja identificar se é migração irregular, tráfico ou outras formas em que se evidencia a exploração da força trabalho. Além disso, também é complexo desvendar como ocorre o tráfico interno e internacional de mulheres, no contexto da exploração sexual, devido à invisibilidade do fenômeno.

Ao analisar as causas que poderiam explicar o fenômeno do tráfico, é preciso muito cuidado para não cair em visão mecanicista de que tráfico para fins de exploração sexual resulta, exclusivamente, de desigualdades econômicas e de situações extremas de pobreza.

Entretanto, de acordo com pesquisas realizadas no Brasil e em Portugal, a verdade é que a pobreza tem rosto marcadamente feminino e o tráfico não é indiferente a esse fato. Porém, outras questões também estão relacionadas, como aspectos culturais, quadros jurídico-normativos, práticas de violências baseadas em relações de poder desigual entre gênero, raça, etnia e orientação sexual, situações de conflito de guerra e crime organizado, que mostram a falta de política de defesa e garantia da cidadania da mulher (SANTOS, 2007:317).

O papel da sociedade civil também sofreu transformações/alterações no contexto da relação Estado e sociedade, e há quem afirme que essas mudanças tenham despolitizado as ações da sociedade. Os chamados novos movimentos sociais, a partir da década de 1990, inclui agendas e preocupações que fogem de tecidos políticos mais clássicos. Nesses movimentos, podemos observar: a grande importância da categoria cultura; a negação do marxismo clássico, que enxerga a ação coletiva apenas em nível macrosocial da luta de classes; a adoção de sujeito coletivo difuso, em contraponto ao sujeito histórico predeterminado; a ampliação da política para todas as esferas da vida humana e o fato de os sujeitos que constituem os novos movimentos sociais ser analisados a partir da ação e da identidade coletiva, sendo essas formadas no processo das lutas sociais (GOHN, 2006).

Nessa perspectiva, nos movimentos feministas, em países semiperiféricos ou periféricos, o que se observa é que a mistura de aspectos conceituais dos ‘novos’ e ‘velhos’ movimentos sociais é ainda bastante significativa.

Nos anos pós-80, esses movimentos apresentam tendências como: a dos

abolicionistas, que defendem a eliminação da prostituição, entendendo que essa reduz a mulher a objeto de exploração sexual, dada sua condição política de subordinação, de discriminação e perpetuação do patriarcado; a que se baseia no paradigma dos direitos humanos para abordar a temática de pessoas traficadas e defende a distinção entre prostituição de adultos e prostituição de crianças. Na década de 1990, outra tendência é a da autodeterminação – baseada na centralidade do trabalho, defende a profissionalização da prostituição, entendendo-a como categoria profissional, isto é, trabalhadoras do sexo.

O debate contemporâneo dos movimentos feministas tende a acirrar o diálogo entre descriminalização e criminalização da prostituição<sup>5</sup>. Por que esse debate é tenso? Entre outros fatores, podemos assinalar algumas dessas tensões: associação entre exploração sexual e prostituição de forma simplista; ligação superficial entre tráfico e *smuggling*<sup>6</sup> (migração ilegal) e debate sobre a substituição do termo migração ilegal por migração irregular. Assim, observamos que se torna mais complexo e conflituoso o diálogo no campo político e ideológico.

Outra questão, que torna ainda mais complexo o debate, é quando o Estado neoliberal intervém, por meio de medidas repressivas e xenofóbicas, pondo em risco o direito de ir e vir das pessoas.

Portanto, faz-se necessário buscar estratégias para garantir a cidadania, especialmente de mulheres brasileiras que migram para Portugal, desde a origem até o destino.

De acordo com estudos e pesquisas desenvolvidos por autores portugueses<sup>7</sup>, grande parte da migração de brasileiros para Portugal, antes dos anos 80, era masculina e voltada para profissões mais simples. Pós-90, tem crescido o número de mulheres brasileiras para a prostituição e, conforme esses autores, essa profissão sofre de tons muito negativos, pois vem carregada de estigmas morais, que têm rebatimento direto nas relações de sociabilidade dessas

5. De acordo com Kamala Kapadoo, há uma distinção entre prostituição forçada e a voluntária. Segundo a autora, o termo “forçado” só deve ser usado ao lado da categoria prostituição se for observada violência contra a mulher. O ‘voluntário’ estaria no campo da livre escolha da mulher em estar ou não exercendo suas atividades na prostituição.

6. Vide *Tráfico de pessoas e algumas considerações legais*. In: SOCIUS-Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações – Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa – socius@iseg.utl.pt.

7. COSTA, Paulo Manuel. *Tráfico de pessoas à imigração ilegal em Portugal: análises de processos*; João Peixoto Santos/CES-UC/Igor José Renor Machado-*Imigrações ilegais estimuladas por redes de aliciamento: o caso dos brasileiros em Portugal*.

mulheres, em Portugal e também no Brasil.

Para esses autores, a cidadania dessas mulheres está comprometida, tanto no país de origem como de destino, pois esses se preocupam muito com o valor monetário que representa o migrante (coisificação). O Brasil quer regular a entrada do dinheiro (repasse), e Portugal quer regular a saída (retenção). Não há preocupação visível dos dois países sobre as condições sociais para garantir a proteção dos direitos trabalhistas, entre outros, necessários à construção da cidadania desses migrantes.

Além disso, no caso de muitas mulheres brasileiras que estão em situação de migração irregular, observam-se indícios de exploração da força de trabalho, mesmo que elas não considerem/percebam que estão sendo exploradas, dadas as condições de produção e reprodução da força de trabalho e a alienação daí decorrente.

Embora em muitos países a prostituição não seja profissão legalizada, como é o caso do Brasil e de Portugal, essa se tornou bandeira de luta das trabalhadoras do sexo. Essa questão, para mim, é chave, visto que, ao se reconhecer a profissão, a prostituta tem mais chance de lutar por melhores condições de trabalho, de forma organizada e coletiva, o que, efetivamente, terá rebatimento na conquista de sua cidadania.

No mercado de trabalho, como essa profissão está situada? Em campo imaterial e/ou improdutivo? O que é comercializado? É o tempo de trabalho despendido para a prestação de serviços sexuais? Ou é o corpo? Essas questões são muito importantes, porque permitirão análise das reais condições de trabalho das mulheres que se encontram no comércio do sexo. Quais são as garantias legais de proteção contra a violência cometida em relação ao corpo, à exploração, à escravidão, ao trabalho forçado, ao cárcere privado, entre outras violações identificadas?

Partindo dos estudos de casos das pesquisas realizadas entre Brasil e Portugal, nessa última década, sobre o tráfico de mulheres brasileiras no contexto da exploração, chegamos ao seguinte estado da arte:

#### *Por que migram para Portugal?*

As mulheres brasileiras se deslocam do Brasil para Portugal por diferentes motivos: melhorar suas condições de vida; por sonhos e/ou outros projetos. Às vezes, essas questões estão inter-relacionadas. Na perspectiva de mobilidade social, seja por meio de oferta de trabalho, seja pela possibilidade de um bom casamento binacional ou outras relações que a motivem mais do que ficar em

seu país de origem.

*Por que fazem essa opção?*

Não vou entrar no mérito do que teria levado essas mulheres a decidir migrar para outro país, pois elas têm direito de ir e vir assegurado, embora alguns estudos e algumas denúncias tenham mostrado o contrário, ou seja, que está havendo rígido controle e medidas repressivas e higienistas nas fronteiras dos países do Norte e que, para vários pesquisadores brasileiros e portugueses, essas medidas podem facilitar a aproximação das mulheres brasileiras com as redes de exploradores.

*Qual o perfil dessas mulheres?*

Em sua maioria, as mulheres são de classes populares; possuem baixa escolaridade; têm filhos; são profissionais, ou não, do sexo; são arrimo de família; apresentam histórico de trabalho precário; estão na faixa etária de 15 a 25 anos (PESTRAF<sup>8</sup>/2001, Brasil), de 24 a 34 (Centro de Estudos Sociais/2006, Portugal) e de 24 a 40 (Secretaria Nacional de Justiça/2005, Brasil). A pesquisa da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ/MJ) informou que 20% das entrevistadas declararam possuir nível superior completo – registrando-se um caso de pós-graduação – e 22,9%, o nível fundamental. Apontou também que, das 175 pessoas deportadas da Europa, 92,6% se autotransclassificaram como mulheres, 5,1% homens, 2,3% transgêneros. Cerca de 40% dos entrevistados que admitiram ter se envolvido na indústria do sexo são transgêneros; 47,4% estão entre 25 e 40 anos e 37,1% estão entre 18 e 24 anos.

Nos estudos de casos, são confirmadas situações de precarização das relações de trabalho das mulheres no comércio de entretenimento, o que afeta diretamente a saúde física e mental de algumas delas. Aprofundar casos dessa natureza nos levará a compreender o fenômeno do tráfico no contexto da exploração sexual? Como abordar essas mulheres? Que método utilizar?

*Quais são os estados brasileiros de origem?*

De acordo com os estudos de casos do Centro de Estudos Sociais, a maioria das mulheres que estão na prostituição, em Portugal (Guarda, Porto, etc.), e que apresentam indícios de tráfico, são provenientes do Goiás. Segundo a pesquisa

---

8. LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto. *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil-Pestraf*. Brasília. OIT, Save the Children Suécia, POMMAR/USAID, Instituto WCF-Brasil, Ministério da Justiça/SEDH/DCA, IILDH/DePaul Chicago, OEA, Cecria. 2001.

da SNJ/2005, os estados de Goiás, Minas Gerais e Paraná representam mais de 50% dos locais de origem das não admitidas. A Pestraf/2001 também apontou que a maioria das mulheres que tinham Espanha e Portugal como destino procediam do estado do Goiás.

### *Como foram recrutadas e transportadas?*

Por homens (em sua maioria) e por mulheres, ou viajaram por conta própria. Pelas informações dos casos (CES/Pestraf), parece que as pessoas que fazem o recrutamento pertencem a algum tipo de rede ou a pequenos grupos formados pelos proprietários de casas de alterne ou similar. Geralmente o(a) aliciador(a) é o(a) taxista, algum(a) conhecido(a) ou parente que já mora em Portugal.

O aliciamento é feito, em sua maioria, por solicitação de comerciantes portugueses do ramo do entretenimento, articulado em rede ou de forma doméstica (com a participação de mulheres). A via de transporte é aérea e/ou terrestre.

Os casos apresentados pela pesquisa do CES mostram que as mulheres, em sua maioria, desembarcam em Madrid e são levadas por alguém, por via terrestre, para as cidades portuguesas e entregues aos proprietários de casas de alterne e outros ramos similares. Os casos analisados apontam fortes indícios de exploração sexual (forçada e escravidão). Foi identificada a retenção do passaporte; o direito de ir e vir, controlado por mecanismos de coação; as dívidas, a pagar com a venda de seus serviços sexuais, e entre outras. Essas situações podem qualificar esses casos como tráfico para fins de exploração sexual?

A organização social do trabalho leva em consideração, entre outros, critérios como idade, beleza e país de origem, o que vai implicar a definição de seu lugar de trabalho no comércio do sexo (em casa de alterne/na rua) e o tipo de cliente que vai consumir seus serviços sexuais. Geralmente, o pagamento dos serviços sexuais é feito diretamente ao proprietário, que fica com o dinheiro até ela poder pagar a dívida que contraiu com a passagem e com a manutenção da sua força de trabalho. Nesse processo, muitas mulheres contraem dívidas que não conseguem pagar a curto prazo, tornando-se, assim, vulneráveis à exploração de sua força de trabalho e às doenças oportunistas.

Vai se configurando, dessa forma, um processo de perda da autonomia, dependência financeira, exposição a violências físicas e psicológicas, entre outras situações que contribuem para a vulnerabilidade dessas mulheres e a perda de sua liberdade. Esse cenário, aliado à desorganização do segmento, às violências de gênero e de sua imagem no contexto da sociedade e à ausência de uma política de cidadania para as migrantes, pode escamotear o fenômeno do tráfico.

Apesar das condições de precarização, os estudos de casos apontam muita

coragem e tolerância por parte dessas mulheres em relação às manifestações de violências sofridas no cotidiano da exploração sexual.

As brasileiras exercem forte atrativo nas preferências dos(as) portugueses(as), afirmam as pesquisas em Portugal<sup>9</sup>.

Para esses, a exploração simbólica da imagem das mulheres brasileiras que estão na prostituição dá lugar a uma tabloidização que reduz sua imagem a estigmas valorados por falsa moral, instituída pelas práticas institucionais que regulam e normalizam os valores da sociedade.

Como articular as questões que envolvem o mercado (oferta e consumo) da exploração da imagem dessas mulheres na construção da objetividade e da subjetividade do fenômeno? Estudos e pesquisas nos levam a afirmar que existem várias situações e circunstâncias em que as mulheres podem ser atraídas para situação de tráfico para fins de exploração sexual.

Precisamos entender como essas mulheres se percebem nas múltiplas relações que sua profissão impõe, nos recortes de mercado/consumo/imagem/gênero e sexualidade e, também, como os movimentos sociais têm dialogado para a defesa da construção da cidadania dessas mulheres, isto é, qual o papel dessas mulheres no âmbito das lutas sociais a favor de processos emancipatórios, em nível transnacional?

É prudente indagar quem é o sujeito de quem falamos, porque os estudos também mostram que nem todas as mulheres brasileiras que vêm para a Europa estão em situação de tráfico e/ou de exploração sexual, nem tampouco exercendo atividades na prostituição. Embora o contingente de mulheres brasileiras seja maior em Portugal, essa não é uma regra, pois há deslocamentos de homens e transgêneros.

Nessa perspectiva, os conceitos que utilizamos para dar visibilidade à questão realmente esclarecem as relações intrínsecas entre tráfico, *smuggling*, exploração sexual, trabalho sexual e prostituição? Como desconstruir mitos criados pelo uso e abuso da mídia e outros canais midiáticos sobre essa temática? Como pensar o combate a essa questão, tendo em vista a supervalorização de medidas repressivas e higienistas que recaem sobre a criminalização dos sujeitos, em situação de vulnerabilidade, nos âmbitos local e global? Que medidas alternativas podem ser priorizadas, que tenham como centralidade o ser social?

Em primeiro lugar, a sensação de que o excesso de formalismos teórico-

---

9. SILVA FILHO, Willy. Representação na mídia tabloidizante. Os dois lados – macronarrativas possíveis do tráfico de brasileiras para a prostituição em Portugal e sua representação na mídia tabloidizante. Centro de Investigação Media e Jornalismo de Lisboa-UC. Portugal, 2007.

metodológicos sobre a temática é tão denso que faz crer que o menos importante é o sujeito que está vivendo a ação, isto é, perde-se de vista o essencial do objeto de análise, que é a densidade humana, no contexto de suas diferentes formas de se relacionar com a sociedade.

Assim, faz-se necessário incluir no argumento que defendemos (globalização contra-hegemônica) a noção de ser social<sup>10</sup>. Segundo Lukács (1979), o ser social é composto por dois polos: o indivíduo e a sociedade, existindo uma indissolúvel relação de interdependência e de reciprocidade. Na relação entre o indivíduo e a sociedade se expressam duas categorias fundamentais na compreensão da ética: a alienação e a objetivação. O inter-relacionamento da alienação com a objetivação é desencadeado somente a partir do trabalho.

Por um lado, esclarece a presença do novo (produtos sociais inexistentes na natureza) e o resultado do empenho humano no domínio sobre as determinações objetivas do real e, por outro, traduz a forma de expressão da individualidade humana sobre a objetividade social. Por isso, o trabalho é concebido como esfera ontológica originária da capacidade humana de exprimir-se sobre a objetividade.

Dessa forma, temos de analisar o tráfico de mulheres no contexto da reação delas mesmas, na esfera de sua participação no trabalho e a consciência que elas têm de seu papel histórico na construção de uma sociedade emancipada. Pensar processos emancipatórios, sem considerar a luta da participação política dessas mulheres, no contexto da defesa de sua cidadania, significa construir descontinuidade histórica da capacidade que têm esses sujeitos de transformar sua própria realidade.

O ponto de partida é o reconhecimento de que as necessidades individuais devem ser traduzidas em ações coletivas, mobilizadas na base da organização desse segmento, rompendo com uma visão romântica de que basta esses sujeitos reconhecerem seus direitos, baseados em escolhas individuais que estará assegurada sua cidadania.

Atravessar as fronteiras do capitalismo, tendo salvo sua liberdade individual e uma crença num projeto social cheio de oportunidades, para aquele indivíduo que conseguiu subir na vida pelos próprios esforços, não pode ser um modelo que está na razão direta da capacidade ou incapacidade do sujeito.

A razão de seu sucesso ou insucesso no sistema capitalista está muito além da capacidade individual de cada um resistir às suas mazelas. Podemos até considerar que, em algumas situações envolvendo nosso objeto de estudo,

---

10. LUKÁCS, Georg.: *Ontologia do Ser Social* – Marx, S. Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

existam relações que ainda não foram mercantilizadas. Porém, essa não é a lógica do capitalismo.

A noção de ser social traz a dimensão política (ação coletiva) ao atribuir ao sujeito seu papel histórico e transformador de uma dada realidade, quando ele mesmo passa a tomar consciência, em si e para si, das reais determinações de seu *status quo* na sociedade, tendo como centralidade o trabalho. Aqui, a mediação de defesa dos direitos vai além dos interesses individuais, buscando-se processos de lutas que articulem as necessidades individuais às agendas macrossociais e políticas.

Assim, sem desconsiderar o esforço das abordagens que influenciam formas diferenciadas de dar visibilidade a essa temática, fica claro que o papel ativo do sujeito, nas transformações micro e macrossociais – em que não pode estar descolada a objetividade da subjetividade –, requer ação política, por meio da conscientização da importância de sua participação no processo de construção da cidadania.

Há de se respeitar os aspectos relacionados à intimidade do sujeito, mas, sobretudo, apostar em projetos societários que elevem a autodeterminação das mulheres, dos homens e dos transgêneros que circulam entre Brasil e Portugal para enfrentar as mazelas do capitalismo e seus impactos na qualidade de vida.

## Referências

ASSOCIAÇÃO DE PLANEJAMENTO FAMILIAR. *Tráfico, prostituição e exploração sexual*. www.apf.pt.

BARCELAR, T. A máquina da Desigualdade. In: *Brasil: Le Monde Diplomatique*. nº 04. Novembro, 2007.

BARCELLOS, José Carlos. *Homoerotismo e abjeção em O lugar sem limites de José Donoso*. Lit. linguíst. [on-line]. 2007, no. 18, pp. 135-144.

BRASIL. *Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes*. Brasil: MJ, 2000.

BRASIL. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC*. II Relatório Brasileiro sobre o cumprimento do Pidesc. Brasília, 2006.

BRASIL. *Lei da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Lei Maria da Penha)*. Lei nº11. 340/06.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Departamento da Criança e do Adolescente, 2006.

BRASIL. DECRETO Nº 5. 948, DE 26 DE OUTUBRO DE 2006. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP*.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei nº 8. 069 de 13/7/90. Brasília: Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do DF, 1995.

BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST/Aids. Ministério da Saúde. *Relatório da Consulta Nacional: iniciativa mundial em direção ao acesso universal à prevenção, tratamento e assistência ao HIV/Aids até 2010*. Brasília: 2006. (mimeo) (www.aids.gov.br).

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. *Relatório: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. *Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que chegaram ao Brasil via aeroporto de Guarulhos*. Ministério da Justiça, 2006 (Parte 2).

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Relatório de Implementação – 2005, 2006*.

BRASIL. *Relatório da Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes*. Brasília: Unicef/SEDH-PR, 2004. (Mimeo)

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. *Relatório: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte*.

BRIZ, Mamen; Cristina Garaizabal et al (orgs.). *La prostitución a debate por los derechos de las prostitutas*. Madrid: Ediciones: TAIASA, 2007.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *Tráfico de Pessoas: da convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo*. In: *Cartilha Ministério da Justiça: política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Brasília: 2007.

CHRISTOFOLETTI, Paula. *Tráfico de mulheres da relação entre vítimas e Instituições*. <http://ceass.iscte.pt/acidi.php> acessada em 23.4.08.

DECLARAÇÃO DE CASCAIS sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Ilegal/Irregular Portugal, 2006.

DOUGLAS, Mary. *Pureza e perigo*. Lisboa: Edições 70, 1991.

ECPAT Internacional. *Combating child sex tourism: questions and answers*. 2008.

GRANER, Bárbara, STEFANI, Andréa & LIONÇO, Tatiana. *Movimento GLBT e transexualidade nas políticas públicas de saúde no Brasil: idiosincrasias e sincronismos*. Universidade Federal de Santa Catarina: 2006. [http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/G/Graner-Stefanie-Lionco\\_16.pdf](http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/G/Graner-Stefanie-Lionco_16.pdf).

Grupo da Vida. *Prostitutas, traficadas e pânico morais: uma análise de produção de fatos em pesquisas sobre o tráfico de seres humanos*. Campinas: Cadernos Pagu, julho/dezembro de 2005, pp. 152-184.

HAZEU, Marcel; FIGUEIREDO, Daniele. Tráfico de seres humanos entre países pobres: República Dominicana, Brasil e Suriname. In: Pobreza e Desigualdade na América Latina. Brasília: *Revista Ser Social*, nº 18, 2006.

HOBSBAWM, Éric. *Barbárie social*. SP: PUCSP, 2001.

KEMPADOO, Kamala; DOEZEMA. *Global Sex Workers. Rights, Resistance, and Redefinition*. USA, 1994.

LEAL, Maria de Fátima; HAZEU, Marcel. *Relatório do I Seminário Internacional sobre Tráfico de Seres Humanos*. Brasília: Pestraf/Cecria, 2000. (mimeo)

LEAL, Maria Lúcia Pinto. *Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no Brasil de 1996 a 2005*. Brasília: Save the children, 2005.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. *Globalização e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes*. RJ: Save the children, Suécia, 2003.

\_\_\_\_\_. *A mobilização das ONGS no enfrentamento da exploração sexual, comercial de crianças e adolescentes*. SP: PUCSP, 2002.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Conferência Internacional sobre Tráfico de Mulheres no Contexto da Exploração Sexual: Cenários luso-brasileiros*. Coimbra: CES. UC.PT, 2008 (MIMEO).

LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto. Tráfico de pessoas e exploração sexual de meninas no Brasil. In: *Tráfico de Pessoas e Violência Sexual*. Brasília: Violes, 2007.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil-Pestraf*. Brasília. OIT, Save the children Suécia, Pommar/Usaid, Instituto WCF-Brasil, Ministério da Justiça/SEDH/DCA, IILDH/DePaul Chicago, OEA, Cecria. 2001.

LEAL, Maria de Fátima. *Anais do Seminário Turismo Sustentável & Infância*. Brasília: Ministério do Turismo/WCF/Save the children, Suécia/CNC/Convention Bureau, 2004. (Mimeo).

LEAL, Maria Lúcia Pinto. PINHEIRO, Patrícia. A pesquisa Social no Contexto do Tráfico de Pessoas: uma abordagem marxista. In *Tráfico de pessoas e violência sexual*. Brasília: Violes, 2007.

LEITE, Gabriela. *Exploração sexual de meninas no Brasil*. Brasília: Cecria, 1994.

LINO, Maria José. *Gênero no contexto das políticas de imigração em Portugal*. [http://www.ceg.ul.pt/metropolis2006/WorkshopPresentations/Gulbenkian/MariaJoseLino\\_metropolis2006.pdf](http://www.ceg.ul.pt/metropolis2006/WorkshopPresentations/Gulbenkian/MariaJoseLino_metropolis2006.pdf).

LUKÁCS, Georg: *Ontologia do Ser Social* – Marx, S. Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MACDOWELL, Pedro – *Geografia do gênero: do (não) lugar de travestis e outros abjetos na cidade* – Manuscrito e ainda não publicado. Brasília: Universidade de Brasília – UNB. 2007.

MINISTÉRIO DE ASSUNTOS SUPERIORES E COOPERAÇÃO (UE). *Convénio do Conselho da Europa sobre a luta contra tráfico de seres humanos*. Varsóvia. 2005.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. SP: Cortez, 2002.

PISCITELLI, Adriana (org). *Relatório: indícios de Tráfico de Pessoas no universo de deportados e não admitidos que chegaram ao Brasil via aeroporto de Guarulhos*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

REPÚBLICA Federativa do Brasil – *Constituição 1988* – 25ª edição atualizada em 2005. Brasília: Câmara dos Deputados. 2005.

RESPOSTA. *Código de Conduta do Turismo contra a exploração sexual infantojuvenil*. Natal, 2002.

Redes de enfrentamento a violência sexual de crianças adolescentes. In: *Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual*. Brasília: Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil II, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *As quinze teses para aprofundar a democracia*. Coimbra: CES, 2008.

\_\_\_\_\_. *Para Além Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes*. In: revista n. 78. Coimbra: CES, 2007.

\_\_\_\_\_. *A esquerda no Século XXI: as lições do Fórum Social Mundial*. Coimbra: CES, 2007.

PEIXOTO, João. *Tráfico de Migrantes em Portugal*.

PORTUGAL, *Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas de Portugal*. 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição; DUARTE, Madalena; BAGANHA, Maria Ioannis. *Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual*. Coimbra: Agência financiadora: Comissão para a Igualdade e Para os Direitos das Mulheres (CIDM), 2007.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. *Relatório Anual de Política para a Rede Europeia das Migrações (REM)*. 2006.

SILVA FILHO, Willy. *Representação na mídia tabloidizante*. Os dois lados – macronarrativas possíveis do tráfico de brasileiras para a prostituição em Portugal e a sua representação na mídia tabloidizante. Centro de Investigação Media e Jornalismo de Lisboa-UC. Portugal, 2007.

SOARES, Laura Tavares. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2001. (Coleção *A Outra Margem*: CLACSO/LPP).

\_\_\_\_\_. *Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. São Paulo: Ed. Cortez, 2ª. ed., 2002. (Coleção *Questões da Nossa Época*, v. 78).



O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, é uma entidade social sem fins lucrativos, filantrópica, cuja missão é promover o reconhecimento da cidadania plena de migrantes e refugiados, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sócio-jurídica e humanitária, em sua integração social e inclusão em políticas públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade. É vinculado à Congregação das Irmãs Missionárias Scalabrinianas e atua em parceria com várias organizações da sociedade, especialmente com as aproximadamente 40 integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, que o próprio IMDH articulou.

Ao completar os 10 anos de atuação, é com particular satisfação que apresenta, em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Caderno de Debates nº 4 – Refúgio, Migrações e Cidadania. Deseja, assim, marcar esta data celebrativa dos 10 anos de funcionamento, contribuindo com os valiosos conteúdos sobre Migrações e Refúgio constantes nesta edição, ciente da importância de socializar informações e reflexões que contribuam para aprofundar esta temática. Boa leitura!

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados foi estabelecido em 14 de dezembro de 1950 pela Assembleia Geral da ONU. A agência tem como mandato liderar e coordenar a ação internacional para proteger refugiados e solucionar seus problemas em todo o mundo.

O principal objetivo do ACNUR é salvaguardar os direitos e o bem-estar dos refugiados e refugiadas, buscando assegurar que todos possam exercer o direito de buscar refúgio e receber refúgio em outro país, com a opção de retornar para casa voluntariamente, integrar-se à sociedade local ou ser reassentado em outro país. O ACNUR também tem o mandato de ajudar pessoas apátridas.

Em quase seis décadas, o ACNUR já ajudou dezenas de milhões de pessoas a recomeçar suas vidas. Atualmente, a agência possui aproximadamente 6.600 funcionários em mais de 110 países, que trabalham para ajudar mais de 30 milhões de pessoas.